

Table des matières

Résumé	5
Abstract	7
Remerciements	9
Table des matières	11
Introduction	15
Partie 1] – Le foncier économique, le mal aimé des politiques d'aménagement ?	23
1.1) L'aménagement du territoire, les politiques de développement et le panel des usages du foncier	23
1.1.1) Foncier et aménagement du territoire	23
a) Qu'entend-on par « aménagement du territoire » ?	23
b) La question foncière en aménagement	24
1.1.2) Les politiques de développement économique.....	26
a) Les objectifs de politiques de développement économique	26
b) Les leviers de développement économique.....	27
1.2) La place centrale du foncier au sein de politiques sectorielles d'aménagement du territoire	29
1.2.1) L'usage prioritaire du foncier pour les politiques de logement	29
a) Logement social et maison individuelle : deux modes d'usage du foncier pour répondre à la pénurie de logements.....	29
b) Injonctions à la production de logement social et tensions sur le marché foncier.....	31
1.2.2) Le renforcement progressif de la protection des sols à l'état naturel.....	35
a) L'intégration des enjeux du développement durable dans les documents de planification	35
b) Le développement d'outils réglementaires pour lutter contre l'artificialisation progressive de sols naturels	36
1.2.3) Vers un objectif de sanctuarisation du foncier agricole.....	38
a) Une transformation profonde de l'agriculture	38
b) Le dévoiement vers d'autres usages du foncier agricole.....	39
1.3) L'exception foncière des politiques de développement économique.....	42
1.3.1) Une approche dirigiste du développement économique depuis l'après-guerre	43
a) Reconstruction et interventionnisme	43
b) le choc de la désindustrialisation.....	44
c) Développer, mais aussi rééquilibrer	45
1.3.2) La progressive territorialisation des politiques de développement	49
a) Des politiques de développement économique plus décentralisées.....	49
b) La ZAE : un outil de référence pour le développement économique communal.....	51
c) Foncier, attractivité et politiques économiques locales.....	52
1.3.3) Le cas particulier du développement du foncier commercial	55
a) Le développement commercial de périphérie	56
b) Des tentatives jusqu'à présent infructueuses de maîtrise du développement des zones commerciales de périphérie	57
c) Développements commerciaux de périphérie : les nouvelles régulations et leurs impacts	58
1.4) Mieux connaître le foncier économique et sa place dans les politiques de développement local	62

1.4.1) L'absence de définition consensuelle du foncier économique	62
1.4.2) L'impossible objectivation du débat sur le foncier économique	65
Conclusion de partie	66
Partie 2] – La mesure des dynamiques du foncier économique en Région PACA de 1999 à 2018	67
2. 1) Qu'est-ce le foncier économique ?	69
2. 1.1) Les différents types de foncier économique : proposition de typologie	70
a) Le foncier économique de droit	70
b) Le foncier économique de fait	73
c) Le foncier économique de proximité	79
d) Foncier économique de projet	81
2. 1.2) Les ZAE : la forme de référence du foncier économique de droit	84
2.2) La connaissance foncière locale : beaucoup d'instruments, peu de mesures	87
2.2.1) Les outils d'observation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	88
a) Les observatoires à l'échelle départementale	88
b) Les Agences d'Urbanisme : la donnée intercommunale	93
c) Les EPCI - observatoires et outils locaux diversifiés	96
2.2.2) La création d'un premier référentiel régional	99
2.2.3) Contractualisation d'un protocole foncier et création d'un outil partenarial régional	103
2.3.) Rassembler et organiser les bases de données pertinentes pour l'observation et l'explication des dynamiques du foncier économique régional : un travail de précision	106
2.3.1) Les bases de données économiques et conjoncturelles	108
a) Connaître l'activité : Le fichier SIRENE de l'INSEE	108
b) Les nomenclatures d'activités de l'INSEE	111
c) Données sur l'emploi et la population, séries longues de l'INSEE	114
2.3.2) Connaître l'emprise spatiale des activités : Les bases de données géographiques	115
a) La base de données des CCIT et les données du fichier consulaire	115
b) Les archives des Plans d'Occupation des Sols	116
c) Les orthophotographies d'archives	118
2.3.3) Des données qualitatives pour mieux comprendre et expliquer les dynamiques du foncier économique	118
a) Les entretiens semi-directifs	119
b) Grille et traitement des entretiens	124
2.4) Données et méthodes pour étudier les dynamiques du foncier économique Région PACA	126
2.4.1) Éléments de cadrage	126
a) Un périmètre pertinent et des ajustements techniques	126
b) Un pas de temps cohérent avec le temps de l'aménagement du territoire	131
2.4.2) Méthode de traitement des données et corrections	131
a) Traitement du fichier SIRENE	131
b) Traitement des données géographiques réglementaires POS / ZAE	133
Conclusion de partie	137
PARTIE 3] - Les logiques complexes à l'œuvre dans la mutation de la ressource « foncier économique »	139
3.1) Etat des lieux du foncier économique de droit en Région PACA	140
3.1.1) Approche institutionnelle et spécificités du foncier économique de droit sur le territoire régional	140
a) Exploitation des données issues des Chambres de Commerce et d'Industrie	140

b) Un nombre d'hectares de foncier économique à relativiser	141
3.2) Les dynamiques du foncier économique réglementaire en Région PACA entre 1999 et 2017 : un bilan mitigé	144
3.2.1) Les dynamiques de création de foncier économique	144
a) Croissance de l'emploi et de la population	145
b) Le poids croissant des emplois présents dans le tissu économique régional	149
c) De nouvelles zones d'activités économiques : créations pures et projets réalisés	153
3.2.2) Des créations de foncier à minimiser	160
a) La création de foncier sur le papier : une régularisation fréquente	160
b) Des projets de développement économique déjà plus ou moins bâtis	162
c) Le poids du foncier économique résiduel	165
3.2.3) Les disparitions de foncier économique	168
a) Les zones disparues et leurs territoires	169
b) Cas particuliers de disparition de foncier économique réglementaire	171
3.2.4) Bilan foncier économique	174
a) les chiffres du foncier économique mobilisable	174
b) Une consommation de foncier par les activités économiques à relativiser	177
c) Approche géographique de l'évolution du foncier économique	178
3.3) Les dynamiques de transformation observées au sein des enveloppes de foncier économique	181
3.3.1) Des ZAE de plus en plus tournées vers l'emploi présentiel	181
3.3.2) Le foncier économique réglementaire fragilisé par la concurrence des fonctions résidentielles	185
3.3.3) L'artisanat : possible cheval de Troie de la résidentialisation des ZAE	187
3.3.4) Une densification en ZAE essentiellement au profit de l'habitation et du commerce	189
3.4) Foncier économique et choix d'aménagement en Région PACA	194
3.4.1) Un cadre d'action peu favorable à la création de foncier économique	195
a) Le poids écrasant de la rente foncière	195
b) Une faible segmentation des sous-marchés fonciers et immobiliers	197
c) Un contexte fiscal-financier peu favorable	200
d) L'économie résidentielle : une solution de facilité ?	201
3.4.2) Du laisser-faire à la dépendance au chemin	202
a) L'absence d'anticipation foncière	202
b) Choix fonciers et dépendance au chemin de l'aménagement	204
c) L'hypothèse d'une résidentialisation des modèles d'aménagement locaux	206
Conclusion de partie	208
CONCLUSION	211
Table des Figures	215
Table des Tableaux	219
Table des Sigles	221
Bibliographie	225
Annexes	233
Annexe I	234
Annexe II	238
Annexe III	239

Introduction

Le constat de l'artificialisation des sols est sans appel : si, depuis 2008, l'artificialisation progresse en France plus modérément que dans la décennie précédente, son rythme reste soutenu. Chaque année, 55 000 hectares sont en effet artificialisés¹ (Chambres d'Agriculture, 2021), soit l'équivalent en 10 ans de la superficie de la Creuse ou des Hautes-Alpes. Cette thématique occupe dans le débat scientifique et politique une place à la mesure de ses enjeux : consommation de sols agricoles de qualité, atteinte à la biodiversité, augmentation des risques inondation liée à l'imperméabilisation des sols, dégradation paysagère, etc.

Mais au-delà des questions de mesure des dynamiques, le problème de l'artificialisation des sols présente l'intérêt de mener la réflexion sur la dimension foncière des choix de développement économique. La manière la plus simple de les aborder consiste à inventorier les responsabilités des différents usages du sol dans ces dynamiques de consommation du foncier. Ainsi, près d'un hectare consommé sur deux en France est destiné à l'habitat individuel (maisons et jardins). Viennent ensuite les réseaux viaires, témoignage de la dépendance à l'automobile des modèles actuels d'aménagement. Plus marginalement, le foncier est également consommé pour permettre l'installation d'activités : commerce (principalement dans de vastes zones commerciales), mais aussi artisanat, industrie ou services aux entreprises et aux personnes. Parmi ces zones dédiées à l'activité économique, il existe des périmètres spécifiques, protégés par les règlements d'urbanisme : les Zones d'Activité Economique (ZAE), qui selon les Chambres de Commerce et d'Industrie concentrent près de 17% des établissements et presque 40% des emplois (CCIT, 2017). Pourtant, et contrairement à d'autres pays comme la Belgique (Vandermeer, 2016), la consommation de foncier par les activités économiques est relativement peu discutée en France, si ce n'est peut-être pour certaines activités ou certains types de bâtiments (grands centres commerciaux ou grands entrepôts logistiques), dont on pointe du doigt la contribution à la « France moche ». D'une certaine manière, cette thèse part de cet étonnement : comment se fait-il que l'on connaisse si mal les ZAE et le foncier économique en général ? Ce constat est établi depuis quelques années : depuis que le numéro 148 d'*Etudes Foncières* a posé la question de savoir si le foncier économique était un « mal aimé », force est de constater que le faible nombre de publications en la matière constitue une réponse éloquent. En forçant un peu le train, on pourrait presque réduire l'actualité scientifique (en France) du foncier économique en géographie et aménagement et à deux publications : la thèse N. Gillio en 2017 et un article de P. Lejoux et C. Charieau posant en 2019 la question de savoir si la ZAE constituait... un « objet urbain non identifié » ! Ce constat d'« invisibilité » (Lejoux, 2019), qui n'est pas propre au contexte français (Halbert, Henneberry, & Mouzakis, 2014) est d'autant plus intrigant que plusieurs indices convergent pour faire du foncier et de l'immobilier d'activité un objet d'importance pour les études territoriales : M.-C. Vandermeer rappelle en introduction de sa thèse que,

¹<https://chambres-agriculture.fr/agriculteur-et-politiques/foncier-urbanisme-et-amenagement/preservation-du-foncier/>

en moyenne, le foncier et l'immobilier constituent le deuxième poste de dépenses des entreprises (après les salaires), et bien souvent leur actif le plus important (Vandermer, 2016). Ce fait est encore plus important en France, où les coûts fonciers immobiliers des entreprises sont bien supérieurs à la moyenne européenne, mais également à ceux de grandes puissances économiques comme l'Allemagne ou de pays où le foncier est structurellement bien plus cher comme les Pays-Bas (*ibid.*).

Mais de quelles activités économiques parlons-nous quand on évoque les ZAE ? De multiples segmentations de l'activité économique existent (Boulay, Grandclement, 2019) mais on se fondera ici préférentiellement sur celles qui différencient les activités productives des activités présentielle ou résidentielles. Très schématiquement, cette distinction est issue des théories de la base économique (Hoyt, 1954). Selon cette dernière théorie, on peut distinguer les secteurs économiques selon qu'ils exportent ou pas des biens et des services (et donc, implicitement, « importent » ou pas des revenus depuis des territoires extérieurs). De nombreuses propositions ont affiné et adapté ces approches au contexte post-fordiste, parmi lesquelles celles de L. Davezies (économie résidentielle) ou d'A. Markusen (consumption-based economy). Tous deux, bien que selon des modalités différentes (Davezies se concentrant sur les flux de revenus, Markusen sur les emplois²) insistent sur le rôle croissant des activités de consommation dans la richesse des territoires, étendant par là à l'ensemble des territoires les conclusions des économistes de la métropolisation : « big cities are having a renaissance as places of consumption, not production » (Glaeser and Gottlieb, 2006).

La sphère présentielle correspond à l'ensemble des activités économiques qui sont principalement destinées à satisfaire les besoins de la population qui réside sur un territoire donné et en est en partie captive. Le moteur en est la consommation locale. Elle s'oppose aux activités économiques productives qui répondent à une demande extérieure au territoire et qui sont soumises à la concurrence des mêmes activités présentes sur d'autres territoires. L'entrée par l'économie résidentielle apporte ceci à l'économie présentielle qu'elle insiste directement sur les mécanismes géographiques qui nourrissent la sphère présentielle. Elle insiste notamment sur le rôle des mobilités des ménages, que ces dernières soient permanentes (retraités, navetteurs, travailleurs transfrontaliers, etc.) ou pas (touristes principalement). En France, et a fortiori en PACA, le modèle dominant de développement local est majoritairement fondé sur l'économie résidentielle (AdCF, Davezies, 2010). Ainsi, en PACA, 55% des flux monétaires en 2011 étaient issus de l'économie résidentielle (Conseil Régional PACA, Vanier, Meunier, Davezies, 2011).

Aujourd'hui, cette prédominance de l'économie résidentielle est néanmoins de plus en plus remise en question, que ce soit par les chercheurs en développement territorial (Doré, 2009 ; Le Delezie, 2009), par les citoyens qui perçoivent intuitivement les limites du modèle, ou par certains acteurs du développement économique local. À ce titre, la récente crise sanitaire de la COVID 19 a pu jouer le rôle de révélateur. La France s'étant trouvée bien en peine de fournir les équipements de protection nécessaires aux

² On retrouve ces deux manières d'appréhender la question (par les revenus ou par les emplois) dans les termes opposés en France à l'économie productive : l'économie dite « résidentielle » de Davezies se concentre donc sur les revenus quand la « sphère présentielle » de l'INSEE se focalise sur l'emploi.

services de santé comme aux citoyens, faute d'outils productifs suffisants sur le territoire. Cet épisode qui pose ainsi une question forte : celle de la souveraineté nationale. Le fort déficit de la balance commerciale de la France (entre 60 et 70 milliards d'euros chaque année) qui conduit à de l'endettement, pose également question. Enfin, il paraît évident, à l'échelle nationale, que la consommation des ménages ne puisse reposer durablement sur des mécanismes de transfert (pensions et allocations diverses) ou sur l'emploi public. Il doit nécessairement y avoir un socle d'emplois productifs créateurs de richesses, pour permettre le versement de salaires qui eux-mêmes, via la consommation et le phénomène de multiplicateur local, permettront de générer des emplois induits (dans la sphère présente typiquement).

Cette prise de conscience de la nécessité de (re)développer de l'emploi productif est cependant préexistante à la crise de Covid-19. Avant même l'affichage par l'exécutif national d'une volonté de « réindustrialisation » de la France (cf. par exemple la création du ministère du redressement productif en 2012, et les plans de réindustrialisation successifs, Gallois 2012), plusieurs rapports avaient tiré la sonnette d'alarme au milieu des années 2000 :

- *Pour un écosystème de la croissance* (Rapport de Ch. Blanc remis au Premier Ministre, 2004)
- *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires* (Rapport de la DATAR, 2004)
- *Pour une nouvelle politique industrielle* (Rapport de J.-L. Beffa remis au Président de la République, 2005)

Mais, si chacun s'accorde aujourd'hui à affirmer que le développement de l'emploi productif est stratégique, le lien est rarement réalisé entre cette ambition et la question foncière. Or, le développement économique ne se réalise pas hors sol. Il a une inscription spatiale : l'enjeu, « dans le sous-domaine des politiques de développement économique, consiste à s'interroger sur les besoins d'investissement en matière de ressources spécifiques [...] (...) problèmes qui ne relèvent finalement qu'assez peu des politiques de développement économique, mais qui soulèvent des questions sur la formation des personnes, le recrutement ou la gestion du foncier » (Bouba-Olga & Grossetti, 2019). Malheureusement, cette question foncière est très peu présente dans les politiques de développement économique, qu'elles soient nationales ou locales. Notamment, il n'existe pas véritablement d'objectifs en matière de production de foncier économiques, pas plus que d'outils qui lui seraient spécifiquement dédiés. Dans les conditions actuelles, dispose-t-on du foncier économique nécessaire ? Sa nature, sa localisation permettent-elles de répondre à la demande actuelle et anticiper les demandes futures ?

Être en mesure de répondre à ces questions, de prime abord assez simples, constitue un préalable à toute élaboration de politiques de développement économique. Or, non seulement ces questions ont été jusqu'à peu rarement posées, mais lorsqu'elles l'ont été (aux échelles des EPCI ou des Régions, principalement), rares sont ceux qui ont pu y apporter des réponses claires. Si la question de l'existence et de la disponibilité du foncier économique a été peu posée, c'est sans doute en raison de la prédominance de l'orientation résidentielle des politiques de développement et parce qu'en constatant empiriquement l'importance de l'artificialisation des sols et plus particulièrement le développement de nombreuses ZAE, il allait de soi qu'il ne pouvait y avoir de pénurie de foncier économique. Comme le dit plaisamment G. Poupard, l'une des rares personnes à avoir publié récemment sur la question, à propos

du cas du Pays de Lorient : « Dans les années 1980 et 1990 (...) stimulées par la logique d'une taxe professionnelle non encore mutualisée, les communes multipliaient alors les aménagements de terrains à vocation économique. Certains de ces terrains, parfois mal placés, restaient longtemps inoccupés même si des panneaux attractifs vantaient leurs positionnements « au cœur de l'Europe ». Puis, au cours des années 2000, cette abondance de terrains, le développement du secteur tertiaire, la conviction d'un passage à une « économie de la connaissance » ont petit à petit relégué la zone d'activités au rang d'outil obsolète aux yeux de beaucoup d'aménageurs. (...) Or, cette vision d'une obsolescence des zones d'activités et d'une économie locale essentiellement tertiaire se trouve contredite par les faits ».

Cette question qui semble triviale est en réalité très complexe à traiter. A priori, il « suffit » d'étudier la surface fléchée pour les activités économiques dans les PLU. Pratiquement, la difficulté est tout autre, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas évident de s'entendre sur la définition du terme de « foncier économique ». S'agit-il de tous les terrains qui abritent des activités économiques, quelle qu'en soit la nature (artisanat, commerce, industrie, service) et qu'ils soient situés ou pas dans les limites des ZAE réglementaires ? Si on se limite à ces dernières, doit-on considérer leur surface officielle (quand leurs limites sont connues, ce qui n'est pas toujours le cas), ou intégrer les activités qui ont débordé des périmètres officiels (le foncier économique de fait) ? Quand, empiriquement, on observe dans une ZAE des maisons individuelles, des piscines, doit-on considérer que l'on a affectivement à faire à du foncier économique ? Si activité il y a, relève-t-elle de la sphère productive ou de la sphère résidentielle/présentielle ? Si, quand bien même, on arrivait à réaliser le diagnostic de la ressource actuelle, comment en connaître les dynamiques temporelles quand, par exemple, les PLU ont succédé aux POS avec des nomenclatures qui ne sont pas identiques ?

Sans définition homogène, sans données mobilisables comparables à des échelles très fines d'une commune à une autre, d'un EPCI à un autre, il est en réalité très difficile d'objectiver un bilan du foncier économique « réel », fléché comme tel dans les documents d'urbanisme, disponible à l'instant t, etc. Ces objectifs sont encore plus difficiles à réaliser quand on souhaite retracer les dynamiques passées de cette ressource : quand a-t-elle été créée, comment a-t-elle évolué, y a-t-il eut des disparitions, des transformations, des redécoupages ? Ainsi, pour faire un bilan précis du foncier économique sur un territoire, mobiliser les PLU ou les découpages officiels des ZAE ne suffit pas. Il est nécessaire d'aller au plus près du terrain, d'étudier au cas par cas chaque ZAE, presque chaque parcelle, pour bien savoir à quel type de foncier on a affaire, comment il a évolué, etc. Ce travail étant extrêmement long et fastidieux, bien peu nombreux sont ceux qui s'y sont lancés, d'où des diagnostics du foncier économique rares, ou alors qui se contentent de l'information « aisément disponible » par exemple sur les PLU, ou ne ciblant que les « grandes zones » d'activités, pour une vue globale, mais qui manque de finesse. On le voit, faire un diagnostic du foncier économique et de ses évolutions et en comprendre les logiques est tout sauf simple, mais c'est pourtant une tâche nécessaire pour qui s'intéresse concrètement au développement économique local, et plus particulièrement à la place que doit y tenir l'économie productive, qui peut d'autant moins être envisagée de façon déterritorialisée qu'elle nécessite souvent des aménagements particuliers, ne serait-ce que pour protéger les riverains de nuisances.

Le foncier économique est-il un préalable au développement productif, sa condition nécessaire, voire suffisante ? Les mécanismes directs de concurrence entre usages du sol, dont les rentabilités différentes favorisent systématiquement l'usage résidentiel, expliquent-elles l'état de la ressource "foncier économique" ? Enfin, et surtout, le foncier économique, qui ne bénéficie pas comme d'autres (agricole, naturel, logement) d'un encadrement réglementaire fort lui assurant existence et protection, est-il réellement considéré comme un intrant des politiques de développement, ou bien est-il ravalé dans les faits à une réserve foncière, à une variable d'ajustement des politiques foncières ? Autant de questions qui ne relèvent pas seulement de la sphère théorique, mais qui sont incontournables pour qui veut comprendre pour agir, comprendre pour conduire des politiques locales de développement économique, en toute connaissance de cause, et potentiellement infléchir les trajectoires actuelles.

J'ai en effet rencontré ces interrogations dans l'exercice de mes fonctions professionnelles. Dans le cadre de la mise en place d'un observatoire du foncier économique en 2012, et en tant que représentante des entreprises dans l'élaboration de documents d'urbanisme (comme Personne Publique Associée), mes missions au sein de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice-Côte d'Azur m'ont rapidement menée à constater le rôle que jouait l'accès au foncier économique dans les difficultés rencontrées localement en matière de développement économique. Ce constat a vite été partagé par une bonne partie du réseau consulaire régional. En effet, en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur la question foncière se pose peut-être avec plus d'acuité qu'ailleurs : en croissance démographique (bien que ralentie), les prix du foncier y sont très élevés et les disponibilités plutôt rares eu égard aux politiques de protection liées aux risques (inondation, incendie très présents en PACA), à la protection des terres agricoles (cf. par exemple les nombreuses délimitations AOC), à l'existence de parcs régionaux ou nationaux et à la place importante qu'occupe le tourisme. Ainsi, dans toute la Région, et dans toutes les sphères du développement régional, les mêmes questions se posent :

Comment dresser un bilan objectif du foncier économique et ne pas se contenter d'une impression potentiellement fautive de disponibilité qui a pu longtemps conduire à nier l'existence même d'un potentiel problème de disponibilité foncière ? Constater empiriquement des fonciers disponibles çà et là, en zones d'activités, ou à proximité, ce peut être en effet faire fi des contraintes d'urbanisme, des questions de prix ou encore de rétention de foncier qui dans la réalité réduisent d'autant la ressource.

Comment surmonter le sentiment d'impuissance que peuvent rencontrer les chargés de mission qui ont des difficultés à proposer des solutions d'implantations aux entreprises en demande de solutions foncières ? Ce point renvoie à la nécessité criante de construire des argumentaires capables de faire prendre conscience aux décideurs de l'acuité de la question du foncier économique pour infléchir les trajectoires du développement économique local.

Comment, à l'heure de la planification intercommunale et de l'approbation des documents stratégiques régionaux, anticiper les besoins fonciers pour les activités économiques sans pouvoir s'appuyer sur des données objectives ? En effet, dans un contexte où l'accès au foncier se complexifie, notamment en lien

avec l'affirmation toujours plus forte des enjeux environnementaux, il est nécessaire de pouvoir argumenter et justifier des besoins fonciers liés à l'économie.

Si ce besoin de connaissance est devenu quasi unanime au tournant des années 2010, il n'a toutefois pas bénéficié d'une réelle visibilité. La question du foncier économique étant demeurée un sujet « d'initiés », complexe, encore trop peu présent dans les discours de développement économique. Néanmoins ces dix dernières années sur le territoire régional, différentes études et travaux ont été conduits à différentes échelles, mais avec peu de moyens. Ainsi, dans le cadre professionnel (CCINCA), c'est d'abord l'expression d'un besoin local, des acteurs du territoire, bien en peine pour répondre aux nécessités et demandes des entreprises, qui m'a conduite à vouloir initier un travail de recherche sur le foncier économique.

En même temps que la thématique du foncier économique faisait sa place localement chez les acteurs du développement économique, ce sujet émergea également dans le cadre d'opérations d'aménagement menées par l'Établissement Public Foncier (EPF) sur les communes de la Région PACA. Ce fut particulièrement le cas dans le cadre de son intervention sur les deux Opérations d'Intérêt National du territoire, Euroméditerranée à Marseille et La Plaine du Var dans les Alpes-Maritimes. Dans ces Opérations d'Intérêt National, la problématique du foncier économique s'est rapidement posée sous plusieurs aspects. Tout d'abord au travers de la question du maintien des emplois locaux, notamment productifs, dans le cadre d'opérations de réhabilitation n'intégrant pas dans les projets les établissements en place. Cela a conduit dans un second temps à la problématique de la relocalisation de ces établissements. C'est là un sujet complexe en raison de l'absence fréquente de disponibilités foncières à proximité, alors même que la proximité avec le lieu antérieur d'exercice de l'activité revêt une grande importance du fait des contraintes de résidence des employés. Par ailleurs, la relocalisation d'activité dans le cadre d'une opération d'aménagement, revêt aussi un caractère financier particulier, puisque dans la recherche d'une opération urbaine équilibrée en matière de budget, l'anticipation de ces déplacements permet d'éviter la fragilisation de l'opération liée aux indemnités d'éviction.

Aujourd'hui, le champ d'intervention de l'EPF sur le foncier d'activité se renforce. Il est mobilisé pour le compte des collectivités sur des enjeux ciblés de production, de réorganisation et d'optimisation du foncier économique. Le rôle de l'EPF se concentre sur l'accompagnement des acteurs dans la production d'une offre foncière économique maîtrisée, tant sur les prix de sortie que dans la destination du foncier. À l'objectif premier du maintien et du développement des emplois, s'articule aujourd'hui un enjeu fort en matière d'économie productive, sur lequel l'EPF PACA s'est investi spécifiquement en renouvelant l'engagement pris en 2016/2020 dans son nouveau Plan Pluriannuel d'Intervention pour 2021-2025. Ainsi, c'est « tout naturellement » que ces intérêts convergents entre l'EPF et moi-même ont pu déboucher sur une bourse de thèse Cifre, avec pour objectif de mieux connaître le foncier économique en Région PACA et ses évolutions, et d'en comprendre les logiques, même sans les quantifier, pour potentiellement être en mesure de les infléchir.

Pour conduire à bien ce projet de recherche, trois grandes phases ont scandé ce travail.

La première a consisté en une réflexion sur la place du foncier économique dans les politiques d'aménagement et de développement économique. Il s'est agi notamment de voir pourquoi le foncier économique pouvait être considéré comme « le mal aimé » (Étude foncière n°148, 2016) des politiques d'aménagement. Cette partie met notamment en lumière une différence de traitement du foncier économique par rapport à d'autres types de fonciers (agricole, naturel).

La deuxième a visé à cerner ce que l'on entend par foncier économique, notamment pour les activités productives. Il en a résulté la possibilité de dresser un bilan des évolutions de la ressource foncier économique en PACA de 1999 à 2018. Pour objectiver ce bilan, un lourd travail, au plus près du terrain, de collecte, et d'harmonisation des données a dû être effectué pour les rendre comparables dans le temps et dans l'espace. Le pas de temps choisi correspondant à la plus grande amplitude temporelle qu'offrait les données disponibles, avec une granularité suffisante pour étudier dans le détail le sujet du foncier économique.

Enfin, une troisième partie a cherché à aller au-delà de la description pour comprendre les évolutions du foncier économique et saisir les logiques à l'œuvre dans sa création, sa disparition ou ses transformations. Il s'est agi notamment de cerner si les évolutions constatées étaient choisies, acceptées ou subies et de cerner les rôles respectifs du marché (à travers les prix du foncier) et de différentes catégories d'acteurs allant de l'Etat aux élus locaux dans ces évolutions. Dans cette perspective, des entretiens ont été conduits auprès d'élus et de techniciens pour mettre à jour les logiques à l'œuvre dans l'évolution du foncier économique, dont une grande part des évolutions tient à des considérations très locales. Une fois révélés certains ressorts explicatifs de l'évolution de la ressource foncier économique, il s'est agi de voir quels peuvent être les moyens de les infléchir pour une meilleure territorialisation des politiques de développement économique.

Partie 1] – Le foncier économique, le mal aimé des politiques d'aménagement ?

L'aménagement d'un territoire, c'est l'organisation planifiée de l'ensemble de ses composants territoriaux (Merlin & Choay, 2015). À travers l'évolution des pratiques de l'aménagement du territoire, on observe d'une façon générale que le rôle du foncier, tout comme son encadrement réglementaire, est de plus en plus crucial (Aveline, 2005; Guelton, 2018; *Les mots du foncier dictionnaire critique*, 2013). Cette observation est-elle vraie pour tous les secteurs et toutes les thématiques de l'aménagement du territoire ? Il semble en effet que la question foncière n'ait pas la même importance selon les secteurs d'intervention de l'aménagement. Le logement, l'environnement, l'agriculture et le développement économique constituent les principaux usages du foncier : la multiplicité de ces secteurs et leur coexistence dans de nombreux territoires expliquent la montée en puissance des concurrences – voire des conflits – entre usages du sol, tandis que les contraintes de localisation et les contraintes juridiques entraînent la rareté des fonciers disponibles pour chacun de ces secteurs.

L'histoire de l'aménagement du territoire en France témoigne de l'émergence de l'objet foncier. Elle témoigne également du fait que le traitement de cet objet se fait progressivement et bien différemment selon le secteur concerné. Cet état de fait pose très directement la question d'un éventuel déséquilibre entre secteurs en matière de volontarisme foncier : ressource préalable à tout aménagement du territoire, le foncier économique est-il de nos jours l'objet d'autant de considération que le foncier destiné à d'autres usages ?

1.1) L'aménagement du territoire, les politiques de développement et le panel des usages du foncier

1.1.1) Foncier et aménagement du territoire

a) Qu'entend-on par « aménagement du territoire » ?

L'aménagement du territoire peut se définir comme « l'action et la pratique de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ». (Merlin, 2002). L'aménagement du territoire s'intéresse donc aux localisations, aux interactions spatiales et à l'attractivité des territoires, mais aussi, au niveau

des mailles les plus adaptées, à l'administration de ces territoires et à la gestion de problématiques spécifiques.

Ayant fait irruption dans les débats institutionnels au cours des années 1950, puis formellement affirmé en 1963 avec la création de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), l'aménagement du territoire s'oppose donc à une logique d'auto-organisation des territoires. Ses finalités et priorités varient selon les périodes, mais demeure constante la ligne conductrice majeure qui vise à maintenir un certain équilibre et une certaine cohésion entre les territoires et à préparer au mieux le futur, en intégrant notamment la problématique du développement durable depuis une vingtaine d'années (Bognon *et al.*, 2020).

Face au défi des nombreuses transformations démographiques, économiques et institutionnelles qui se sont succédées depuis les années 1950, l'aménagement du territoire s'est doté de nombreux outils et textes de loi pour conduire ses missions, à l'échelle nationale et – de plus en plus – locale.

b) La question foncière en aménagement

« Matière première de l'aménagement », le foncier s'impose inmanquablement à tout projet d'aménagement du territoire, ne serait-ce qu'à travers les enjeux de la localisation d'un projet ou de la disponibilité et de la maîtrise d'une emprise foncière (*Les mots du foncier dictionnaire critique*, 2013). C'est en ce sens qu'on estime que le foncier constitue un « préalable » à toute opération d'aménagement ou d'urbanisme, qu'elle concerne la construction de logements, la provision d'infrastructures ou l'accueil et la préservation d'espaces économiques, agricoles ou naturels. Au-delà d'être une condition *sine qua non* de toute opération d'aménagement, le foncier est en outre crucial en ce qu'il renvoie à la dimension planificatrice, voire prospective de l'aménagement. En d'autres termes, s'assurer de sa disponibilité et de sa maîtrise est crucial pour les opérateurs de l'aménagement, ce qui explique que certains aillent jusqu'à développer des « réserves foncières » à même de garantir la viabilité de projets de territoires de long terme.

Mais le foncier ne saurait se réduire à une simple question de superficie ou de localisation : Joseph Comby le définit comme « la terre (et parfois, par extension, les constructions et aménagements qui sont dessus), non pour elle-même, mais en tant que fonds d'une exploitation ou d'une rente. Il n'y a pas de foncier sans une notion d'appropriation et de valorisation. Dans l'étude du foncier, le juridique et l'économique sont intimement liés. Sans droit d'appropriation (individuelle ou collective), une terre n'a aucune valeur particulière : lorsqu'elle sort du champ juridique, la terre sort également du champ économique » (Comby, *Dictionnaire foncier consulté en 2021*). S'intéresser au foncier c'est donc aussi s'intéresser à un ensemble de contraintes relatives à sa propriété, à sa disponibilité ou à son prix : « il y a apparition de la question du foncier parce que l'espace s'avère un enjeu au sein d'un système de production, dans la mesure où il constitue un objet essentiel en termes de fonctionnement économique, de production de richesse, de contrôle des rentes et plus-values » (Lévy & Lussault, 2003).

Tous ces paramètres gouvernent ce que l'on appelle la « dureté foncière », c'est-à-dire le degré de difficulté à mobiliser un terrain pour mener à bien une opération d'urbanisme ou d'aménagement. En effet un bien foncier, ou immobilier, peut-être détenu par un ou plusieurs propriétaires, par un propriétaire privé ou par un propriétaire public, par un ou plusieurs individus ou par une société, comme le rappelle la figure 1. Il sera donc selon les situations plus ou moins aisément mobilisable pour des opérations d'aménagement.

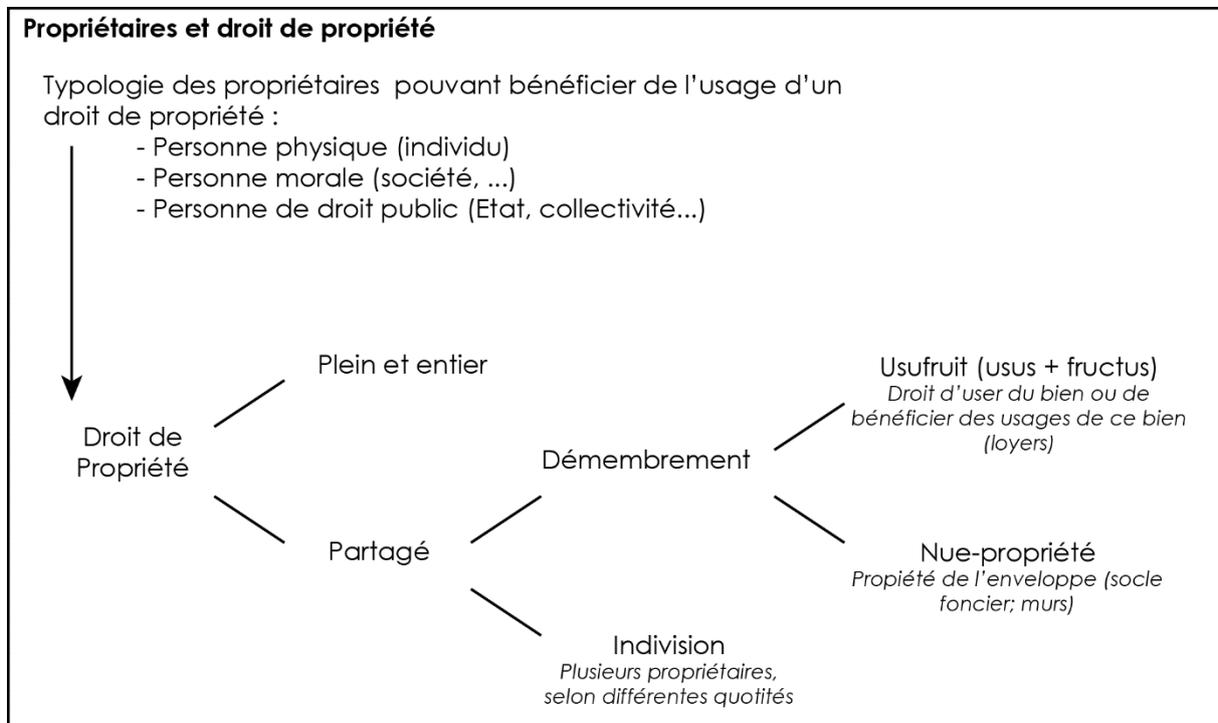


Figure 1 - Propriétaires et droit de propriété – Réalisation : L.Thomas (2021)

Selon les contextes, les facteurs de cette dureté foncière peuvent fortement varier : type et nombre de propriétaires, type de droit de propriété (avec des partages de droits éventuels), contraintes réglementaires et servitudes éventuelles, complexité et/ou morcellement du parcellaire, etc. Tous ces paramètres contribuent fréquemment à expliquer les cas de rétention foncière, c'est-à-dire de refus de la part d'un ou de propriétaire(s) de céder son (leur(s)) bien(s). Mais la possibilité de mobiliser un terrain pour l'aménagement et le développement du territoire va également dépendre, et ce peut-être de plus en plus, de sa valeur (Gueltou, 2018). En effet, comme beaucoup d'autres pays, la France connaît depuis une vingtaine d'années un fort renchérissement, structurel, du foncier de l'immobilier (Dokko *et al.*, 2011; Le Goix *et al.*, 2021). Cette hausse est en outre déconnectée de l'évolution des grands paramètres macro-économiques (salaires et croissance, notamment) dont on pourrait penser qu'ils l'expliquent. Cette situation, en plus de constituer un frein purement budgétaire (les coûts fonciers grevant les bilans d'opération), est en outre susceptible de limiter encore plus la liquidité du foncier, ses propriétaires ayant tout avantage à différer la mise en vente de leurs terrains pour bénéficier d'une rente foncière accrue.

1.1.2) Les politiques de développement économique

a) Les objectifs de politiques de développement économique

Si on limite dans un premier temps la notion de développement économique à l'augmentation des ressources et des revenus présents sur un territoire donné, on peut distinguer trois objectifs (Demazière, 2000; Talandier & Pecqueur, 2018) :

- Attirer de nouvelles activités et ressources en améliorant l'attractivité relative du territoire
- Développer les activités existantes sur un territoire et/ou éviter leur disparition (ou migration)
- Innover pour créer de nouvelles activités

Les politiques qui visent au développement de l'attractivité vont chercher à attirer des ressources extérieures au territoire, qu'elles soient matérielles ou humaines. Elles mettent l'accent sur les ressources endogènes liées à des facteurs de production (présence de matières premières, niveau de formation des populations, etc.), sur des aménagements spécifiques (qualité des infrastructures) ou sur des conditions politiques ou fiscales, aptes à favoriser la compétitivité des établissements en place. Elles peuvent aussi, à travers des campagnes de marketing territorial par exemple, mettre en avant la qualité de vie sur un territoire (qu'elle tienne à la culture, au climat, aux services présents, etc.) pour attirer les entreprises, qui sont de moins en moins contraintes à des localisations particulières (par exemple en raison de localisations spécifiques de matières premières), générant ainsi de la concurrence entre les territoires. Bien que persistantes de nos jours dans de nombreux territoires, et visant d'ailleurs autant les activités de services que les activités industrielles, ces politiques de développement économique des territoires sont complétées depuis plusieurs décennies par des politiques plus orientées vers l'accueil de populations (Grandclement & Boulay, 2021). En effet, depuis la crise du fordisme, plusieurs territoires ont considéré qu'il était plus viable à long terme d'attirer des populations que des activités productives, les premières étant moins susceptibles de quitter brutalement et en masse le territoire que les secondes. Ce nouveau type de politiques de développement économique des territoires est notamment connu en France grâce aux travaux de L. Davezies sur l'« économie résidentielle » (récemment développés par M. Talandier, et étendus au cas suisse par A. Segessemann et O. Crevoisier : (Davezies, 2009; Segessemann & Crevoisier, 2013; Talandier, 2008)). Il est également très étudié depuis une vingtaine d'années dans le contexte nord-américain suite aux travaux d'A. Markusen sur la « consommation-based economy » ou de R. Florida sur les « classes créatives » (Florida, 2005; Markusen, 2007).

En complément du développement de l'attractivité d'un territoire, peuvent aussi se mettre en place des politiques visant à sécuriser l'ancrage d'activités déjà présentes sur un territoire, qu'elles soient récentes ou anciennes. Ici c'est notamment l'amélioration des conditions d'exercice et des conditions de vie locales qui sont ciblées. Il peut s'agir d'actions visant le système de formation local ou encore le développement de services aux entreprises ou aux salariés. L'ancrage peut aussi passer par des politiques d'aide aux activités en difficulté, notamment lorsque les difficultés sont conjoncturelles (aides financières, aides pour accéder à de l'immobilier, etc.).

Un troisième moyen de favoriser le développement économique consiste à favoriser l'innovation pour, à terme, permettre la création et le développement sur place d'entreprises capables d'être à la source et de valoriser ces innovations, quelles qu'en soient la nature (technologique, d'usage, etc.). C'est notamment le cas en France à travers la politique de pôles de compétitivité qui au travers de la concentration des moyens financiers sur un cluster d'entreprises spécialisées dans un même segment économique, ont eu pour but de mutualiser des investissements structurels de filières et de faire naître un terrain fertile à l'innovation (Grandclement, 2012). Les politiques visant à attirer, aider, ancrer et innover sont menées le plus souvent de façon complémentaire et non exclusive ; et elles se déroulent à des échelles très variables allant de la zone d'activités au pays ou même au continent.

Il s'agit là de politiques de développement idéal-typiques : dans la pratique, cerner les contours de ces politiques s'avère souvent difficile parce que de nombreuses politiques sectorielles y contribuent sans être pour autant estampillées comme telles. C'est par exemple le cas des politiques du logement à destination des actifs qui, sans relever directement des politiques de développement économique, revêtent une importance majeure dans l'attractivité à venir du territoire comme dans les enjeux de maintien des activités en place.

b) Les leviers de développement économique

Les leviers à disposition de ces politiques de développement économique sont nombreux, tout comme les outils qui leur sont dédiés. Sans dresser une liste exhaustive, on peut distinguer :

- La qualité des infrastructures. Il s'agit alors d'assurer une bonne accessibilité nationale ou internationale au territoire par les modes de transports les plus adaptés aux activités visées : route, train, avion, voire voies d'eau grand gabarit. Si la qualité de cette accessibilité dépend le plus souvent d'investissements décidés à l'échelle nationale, ou régionale, il n'en va pas de même pour l'accessibilité au sein du territoire : ici le poids de l'investissement local dans la décision (par exemple pour l'investissement dans les transports urbains ou interurbains) est beaucoup plus important.
- La qualité des infrastructures numériques, sans être un facteur suffisant d'attractivité, est en revanche devenue un facteur nécessaire et discriminant. Les collectivités territoriales, qui prennent en charge les zones RIP (Réseaux d'initiative publique) c'est-à-dire les zones les moins denses où les opérateurs privés rechignent à investir, ont alors un rôle déterminant pour assurer une forme d'égalité minimale entre les territoires.
- La qualité des ressources socioculturelles disponibles est un facteur important de qualité de vie. Bien que ne concernant pas directement les activités des entreprises, la qualité de vie est susceptible de jouer sur l'attractivité d'un territoire. Or la constance de la main-d'œuvre est un élément important de la productivité des entreprises, tandis que la capacité à attirer des « classes créatives » est susceptible de garantir au territoire une population motrice et innovante.
- La qualification de la main-d'œuvre est également cruciale. Le système local de formation peut alors chercher à répondre le plus étroitement possible aux besoins des filières les plus stratégiques

du territoire. La qualité du lien recherche-entreprises, de la coopération interentreprises, de la culture du partage ou encore la présence d'incubateurs, constituent en général un moyen de capitaliser sur le système de formation.

- La qualité des services aux entreprises, mais aussi des services publics.
- Enfin, la qualité et la disponibilité de la ressource foncière et immobilière (hôtels d'entreprises par exemple) sont également susceptibles de jouer sur le potentiel d'attractivité des territoires.

Tous ces leviers sont mobilisés dans le cadre de la gouvernance locale des projets de territoires. Le partage d'objectifs communs et l'articulation entre politiques sectorielles spécifiques jouent alors un rôle majeur pour le développement économique. En général pilotés par les collectivités territoriales, ces projets engagent également les structures de soutien et de représentation des entreprises que sont chambres consulaires, les agences de développement, les organes financiers comme la Banque des Territoires, et, pour la dimension proprement foncière du développement économique, les EPF (Établissements Publics Fonciers), les SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural), ou les SEM publiques foncières.

Les politiques de développement économique, d'ancrage notamment, peuvent se décliner sous la forme d'aides financières directes ou indirectes, mais l'ensemble forme un système très peu lisible, notamment parce que différents échelons territoriaux interviennent, au travers de différentes mesures, et qu'il est difficile de proposer localement un guichet unique centralisant l'intégralité des aides auxquelles pourraient prétendre les entreprises. Il existe cependant des plateformes en ligne³ en proposant un recensement (près de 1.800 dispositifs d'aides) et accompagnant les créateurs et repreneurs d'entreprises.

Les politiques de développement économique présentent donc une dimension clairement systémique (Pecqueur, 2000). Cette dernière prend tout son sens à l'échelon local, quand il s'agit d'articuler les politiques d'accessibilité, les bassins d'emplois avec des viviers issus des formations dispensées localement, le logement des actifs et le développement de leur cadre de vie pour les attirer et inciter à l'installation. Puisque l'aménagement, le développement économique et le foncier sont indissociablement liés, il convient donc de préciser la place ambiguë qu'occupe le foncier économique dans les différentes politiques sectorielles d'aménagement.

³https://www.guichet-entreprises.fr/fr/creation_entreprise/prealables/1-aides_publicques_aux_entreprises.html

1.2) La place centrale du foncier au sein de politiques sectorielles d'aménagement du territoire

Pour les politiques d'aménagement, la question foncière se résume essentiellement d'une part à savoir s'il existe du foncier disponible (et ce à quelles conditions économiques, législatives : on traite ici de dureté, de rétention, spéculation, rente foncières), et d'autre part à s'intéresser aux usages possibles ou optimaux de ce foncier, ainsi qu'aux concurrences d'usage qui peuvent émerger ou à la capacité qu'a le foncier à être un facteur bloquant ou explicatif de la production de l'espace (Buffet *et al.*, 2004; Grandclement & Boulay, 2021).

Quelle que soit l'optique choisie pour travailler sur le foncier, il est important de rappeler que le foncier n'existe pas en tant que tel. Il ne rime pas avec surface. Il est « fabriqué par la décision publique » (Renard, 2015), au travers de règles plus ou moins contraignantes (par exemple dans les documents d'urbanisme) qui évoluent selon les contextes sociopolitiques et économiques et par les choix des propriétaires, privés comme publics, susceptibles de mettre ou pas leurs biens fonciers sur le marché. D'une vision où le foncier pouvait sembler être une ressource quasi inépuisable, en particulier en France (où les densités humaines sont faibles par rapport à celles de ses voisins Luxembourgeois, Belge, Allemand ou Italien), on est peu à peu passé à une conception du foncier comme une ressource environnementale à protéger ou pour le moins à gérer avec parcimonie : depuis la Loi SRU en 2000, nombre de textes ont en effet reconnu le caractère de « patrimoine commun de la nation » que revêtait le foncier sous ses différents aspects (occupation agricole et naturelle, sols, etc.). On a pu considérer (notamment du côté des professions de l'aménagement et de l'immobilier) que ce contexte normatif accroissant d'autant la rareté du foncier, compliquait de ce fait d'autant l'intervention foncière. Quoiqu'il en soit, il est indéniable que ce contexte a eu des incidences sur la manière dont chaque politique sectorielle a cherché à sécuriser sa ressource foncière.

1.2.1) L'usage prioritaire du foncier pour les politiques de logement

a) Logement social et maison individuelle : deux modes d'usage du foncier pour répondre à la pénurie de logements

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, le manque de logements pousse l'État à intervenir massivement pour remédier à la suroccupation des logements et à leur insalubrité (Driant, 2015). Déjà engagé sur le sujet depuis les années 1920 (loi du 13 juillet 1928 en faveur de la production de logements bon marché et de logements à loyer moyen), l'État met en place pour la reconstruction un ensemble de lois nouvelles favorisant la création de logements pour tous, et commence à encadrer les loyers (1948, allocation logement ; création du Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat ; 1950, primes et prêts de long terme pour faciliter l'accès à la propriété).

Malgré ces premières mesures, le manque de logements demeure important face au baby-boom et à l'exode rural. De vastes opérations de construction d'ensembles immobiliers voient le jour, créant de

nouveaux quartiers, de nouvelles villes, mais aussi de nouveaux modes de vie (notamment dans les ZUP, instaurées par le décret du 31 décembre 1958), pour atteindre au début des années 70 un pic de construction de logement locatif social (Tutin, 2017). De 12 millions de logements en 1946, on passe à 21 millions en 1975⁴. Pour ce faire, l'État a mis en place de nouvelles mesures d'accompagnement et d'aide pour faciliter le financement du logement social (loi n°77-1, 1977), d'encadrement des offices HLM (loi n°83-953, 1983) et d'éradication des bidonvilles (loi de Résorption de l'Habitat Insalubre dite loi Vivien juillet 1970, faisant suite aux lois autorisant les expropriations sur les terrains occupés pour y bâtir des logements, loi Debré 1968) (Vulbeau, 2016).

En parallèle se développe massivement le logement individuel pavillonnaire (Bourdieu, 2000; Effosse, 2003; Lambert, 2015; Steinmetz, 2013), duquel résulte alors en un fort étalement urbain. Le logement individuel est lui aussi aidé par de nombreuses mesures financières et législatives (création du PEL en 1970, du Prêt d'accèsion à la propriété loi Barre 1977, encadrement de la construction individuelle avec le Contrat de Maison Individuelle...), qui signent toutes un passage des « aides à la pierre » aux « aides à la personne » (Zittoun, 2001) et témoignent d'un subventionnement massif et structurel de la production de logement en France (Pollard, 2010).

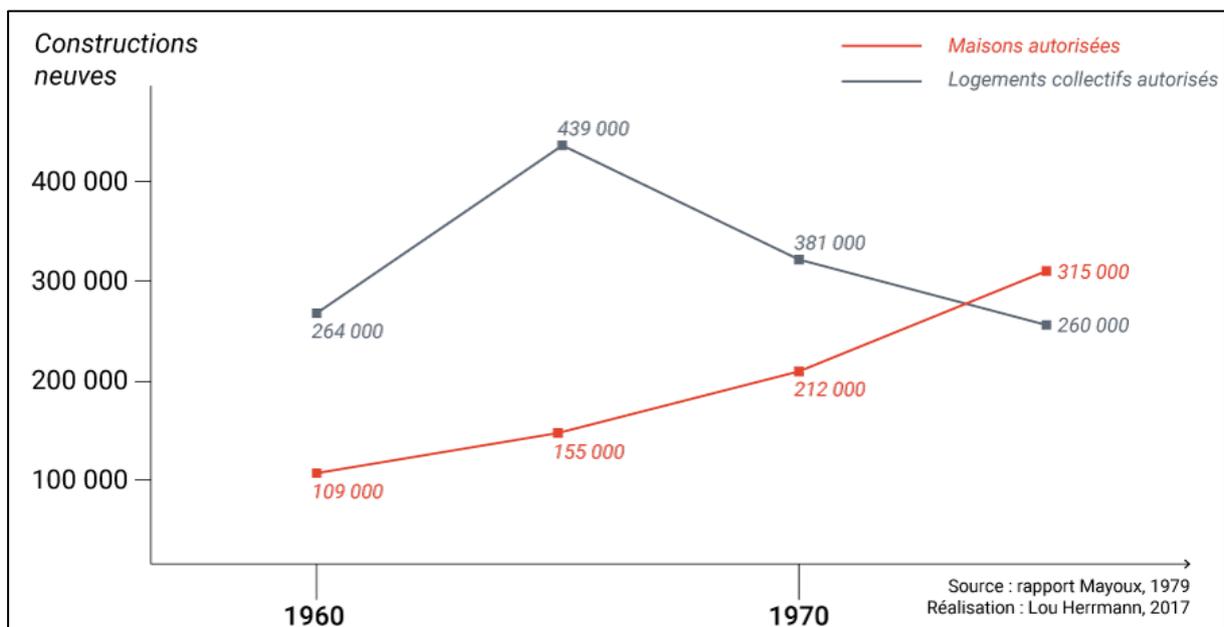


Figure 2 - La montée de la maison individuelle comme phénomène de masse dans les années 1960-1970. Source : Mayoux, (1979) in (Herrmann et al., (2017)

Dès les années soixante-dix, la dégradation progressive du parc de logement social et de ses conditions de vie (qui s'accompagne d'une perte de mixité sociale), et les tensions qui naissent dans les quartiers de grands ensembles, sonnent le glas de ce type de constructions massives, dont le rythme de sortie est bien vite rattrapé par celui des maisons individuelles (comme illustré dans la Figure 2).

⁴ <https://www.union-habitat.org/frise-historique>

Le logement social demeure donc une priorité, mais ses modalités évoluent. On veut éviter les très grandes opérations et la concentration spatiale du logement social. Dans cette perspective, on impose peu à peu aux villes situées dans de grandes agglomérations (agglomération de plus de 200.000 habitants dans un premier temps, puis de plus de 50.000 habitants, sous conditions de taille de la commune) l'obligation d'un seuil minimal de logement social disponible (Loi d'orientation pour la Ville, juillet 1991, loi SRU, 2000 puis Loi Duflot, 2012), accompagné d'une réforme dans l'attribution de ces logements (loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 1998).

Depuis, la production annuelle de logements (qu'ils soient collectifs ou individuels) oscille selon les années en 300 000 et 450 000 (Coloos, 2014), sans pour autant atteindre l'objectif de 500 000 logements neufs par an, souvent présenté comme un moyen de résoudre mécaniquement, par la réduction du fossé entre offre et demande, la « crise du logement ». La hausse des prix immobiliers entraînant de fortes contraintes sur l'« abordabilité » financière du logement (Le Goix *et al.*, 2021), ces objectifs de développement du stock de logements neufs en accession sur le marché du « libre » s'accompagnent d'incitations à la production de logements sociaux, bien qu'on puisse à certains titres douter du caractère purement social de ces mesures (Bonneval & Pollard, 2017; Gimat & Pollard, 2016; Jourdeuil, 2017).

D'un côté, se développent donc de nouveaux textes de loi et de nouveaux outils pour soutenir et développer le logement, qu'il s'agisse du marché du libre ((Pollard, 2018; Trouillard, 2014; Vergriete, 2013) ou du parc social (Loi SRU, DALO de 2007, voire création de l'ANRU en 2003). D'un autre côté, émergent de plus en plus fortement les préoccupations de gestion durable des ressources naturelles, notamment foncières, qui passent par la lutte contre l'étalement urbain et le développement des réseaux associés, et d'articulation intelligente des transports avec les centres de vie (Grenelle de l'environnement). Ces préoccupations sont dorénavant intégrées en dur dans les politiques de logement.

Les collectivités se trouvent donc dans une situation difficile puisqu'il faut à la fois produire des logements, sociaux notamment, tout en limitant la consommation foncière.

b) Injonctions à la production de logement social et tensions sur le marché foncier

La production de logement social est devenue un objectif clair et constant. Considérant la grande complexité à le remplir, des outils ont été mobilisés pour venir accompagner les territoires et faciliter ainsi la création de logements sociaux. C'est le cas des EPF présentés en Figure 3, dont l'objet est le portage foncier, permettant aux collectivités de réaliser des opérations d'envergure sans avoir à avancer immédiatement et dans la durée, les fonds pour l'acquisition du foncier nécessaire. Mais il existe d'autres approches, nous pouvons citer par exemple le Fonds national d'aide à la pierre, créé en 2016.

Par ailleurs, pour concilier production de logements accessibles financièrement et préservation du foncier, les collectivités sont invitées à changer de mode de production pour tendre vers des opérations de densification (remplir les vides et construire plus sur moins d'espace), de réhabilitation (entretenir et rénover l'ancien plutôt que de construire du neuf) et d'optimisation de l'existant (découpage parcellaire,

jeux sur les écritures réglementaires des documents d'urbanisme, article dérogatoire...) : autant de concepts complexes à développer et qui s'accompagnent de surcoûts conséquents dans les opérations immobilières (Bouteille, 2017).

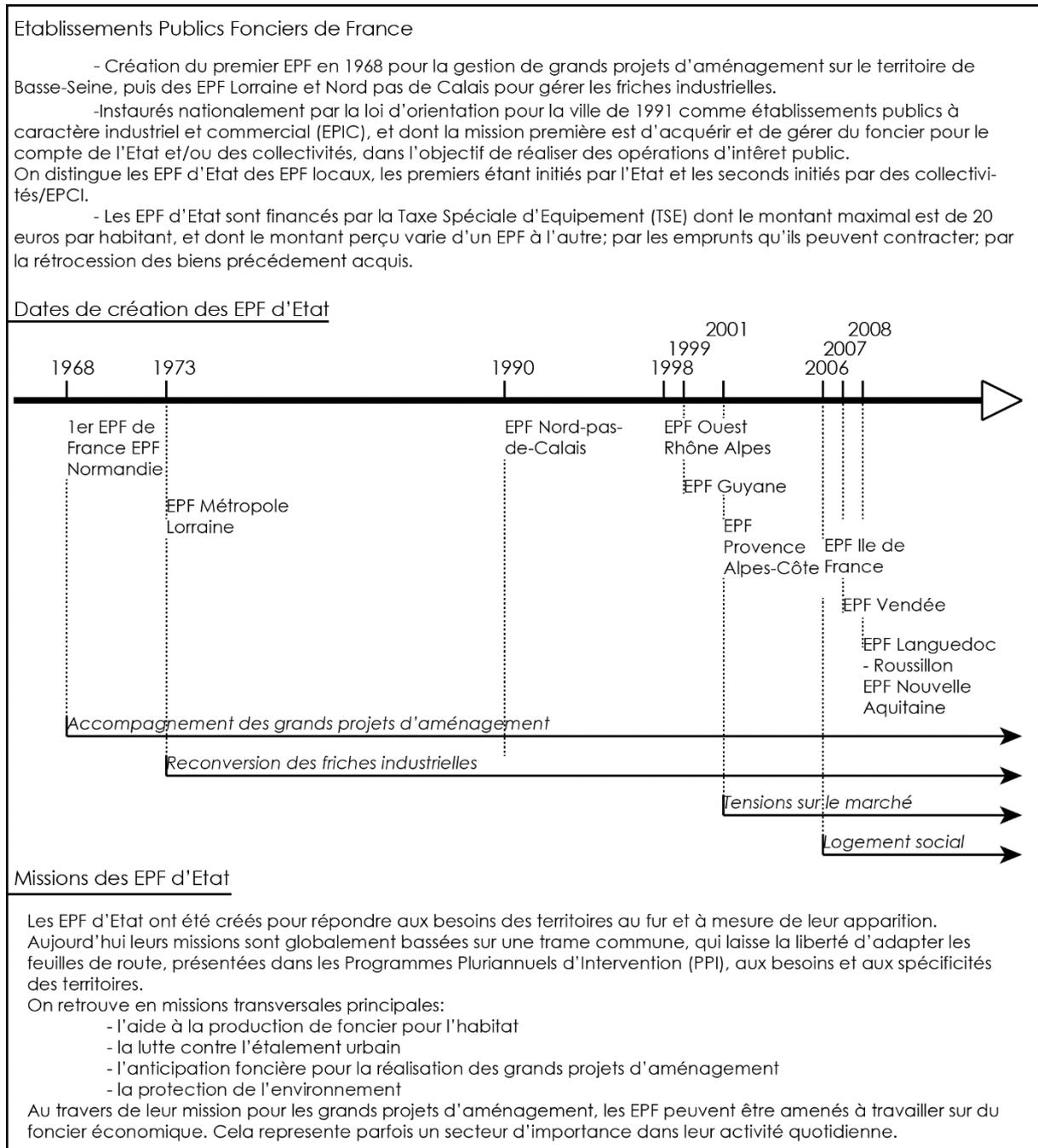


Figure 3 - Synthèse de l'historique d'apparition des EPF d'Etat et de leurs missions principales, réalisation L. Thomas (2021)

Les opérations immobilières qui visent à densifier et/ ou optimiser le foncier existant sont en général plus coûteuses qu'une artificialisation nouvelle du sol, car la prise en compte de l'existant est difficile et génère des surcoûts qui n'existent pas sur du foncier vierge (*ibid.*). Mais pour autant, le prix du foncier vierge est en nette progression (Guelton, 2018. Notaires de France, 2020).

L'équilibre économique est donc de plus en plus difficile à maintenir pour toutes les nouvelles opérations de construction, compte tenu d'une charge foncière de plus en plus conséquente. L'obligation de produire des logements dont les prix sont strictement encadrés pour les rendre accessibles mène à des bilans d'opérations qui sont lourdement impactés. Cela peut expliquer le subventionnement du marché par la distribution de diverses aides à la production ou à l'acquisition de logements, même si ces mêmes aides sont fortement susceptibles d'entretenir des niveaux importants de prix (Fack, 2011; Madec, 2015). En 2017, ce sont ainsi 42 milliards d'euros d'aides au logement qui ont été distribuées en France (prestations d'aide au logement, subventions d'exploitation et d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux)⁵.

Car bien que de plus en plus difficile, la production de logements sociaux est une véritable injonction. Les communes sont contrôlées et évaluées sur la base de leur production annuelle de logements sociaux. Comme énoncé dans la loi SRU, renforcée en 2013⁶, les communes concernées par les textes⁷ n'atteignant pas 20% de logements sociaux se sont vu assigner des objectifs de production pour se mettre en conformité avec la loi, et celles ne les atteignant toujours pas après trois ans ont été considérées comme carencées. Une commune dite « carencée » (par arrêté préfectoral : Article L302-9-1 du code de la construction) peut perdre son droit de préemption au profit du Préfet. Ce dernier peut alors exercer ce droit sur des biens destinés au logement ou destinés à être affectés à une opération de logement⁸ pour imposer la production de logements sociaux.

Ce taux de logement social par commune a été porté par la suite à 25% dans les villes à marchés dits tendus⁹ par la loi « Duflot » de janvier 2013 et les sanctions imposées aux communes carencées se sont progressivement alourdies depuis la loi Alur de janvier 2013. Ces sanctions sont principalement financières et sont appliquées au cas par cas. Elles peuvent aller jusqu'à une majoration correspondant à 5 fois le prélèvement initial pour non-respect des objectifs de production de logement social triennaux, ainsi que jusqu'à l'augmentation des plafonds de pénalité pour les communes riches (jusqu'à 7.5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune) et l'imposition d'un minimum de 30% de logements sociaux dans les opérations de grande taille¹⁰.

⁵ Données et études statistiques : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement>

⁶ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite Loi Duflot.

⁷ Sont concernées, les communes de plus de 3 500 habitants hors Ile-de-France (et plus de 1 500 habitants en Ile-de-France) comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, ce dernier devant comprendre au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Il est imposé à ces communes, d'avoir un nombre total de logements locatifs sociaux représentant au moins 25 % des résidences principales.

⁸ Loi Alur : « Moderniser et sécuriser le droit de préemption exercé par le préfet en communes carencées », ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, septembre 2014

⁹ « Les tensions résultent en premier lieu d'une très forte croissance de la demande, que celle de l'offre ne parvient pas à satisfaire. Cette progression de la demande est liée généralement à un dynamisme démographique et économique, d'un attrait touristique ou à des effets de reports géographiques par rapport à d'autres zones encore plus tendues. Dans le cadre d'un marché locatif libre, c'est le prix qui caractérise un marché tendu (loyers, foncier, prix d'acquisition des logements anciens), même si un niveau élevé de prix peut s'expliquer par d'autres raisons (le standing du quartier par exemple) ». (Cléach, 2003)

¹⁰ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/l'article-55-de-la-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru-mode-demploi>

Si la production de logements sociaux passe par la contrainte, elle passe aussi par l'incitation. Ainsi, a été mise en place une mesure visant à la mobilisation du foncier de l'Etat (même Loi du 18 janvier 2013, précisant les communes soumises à des objectifs de production de logements sociaux). Cette mesure visait à faciliter la production de logements sociaux en permettant la mobilisation des réserves foncières de l'État. Cette mesure s'avère toutefois être un échec relevé par la Cour des comptes (référé rendu public mardi 23 janvier 2018), qui a jugé cette mesure peu efficace¹¹ et coûteuse même si la cession de terrains publics avec décote engendre de nombreuses externalités positives pour l'Etat (Couture-Bousquet, Denoyer, Drouilles, Gadessaud, Moulines, & Tonat, 2015).

Mises à part les aides de l'État, les communes peuvent compter sur la fiscalité locale pour financer leurs opérations. Elles perçoivent en effet les taxes d'habitation et sur le foncier bâti, représentant en 2017 plus de 40 milliards d'euros perçus par le bloc communal, comme le présente la Figure 4 ci-dessous :

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016	
BLOC COMMUNAL ²⁷							
Taxe d'habitation	20,31	20,62	21,74	21,8	22,17	0,37	1,68 %
Taxe sur le foncier bâti	16,37	16,78	17,76	18,37	18,82	0,45	2,46 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,92	0,94	0,96	0,97	0,97	0,01	0,76 %
Ensemble des trois taxes	37,6	38,33	40,46	41,14	41,97	0,83	2,01 %
DÉPARTEMENTS ²⁸							
Taxe sur le foncier bâti	12,19	12,49	12,68	13,58	13,91	0,33	2,44 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Figure 4 - Évolution du produit des impôts « ménages » perçus par le bloc communal et les départements (2013-2017) – Source et réalisation : DGFIP, Cour des comptes (2018)

La taxe d'habitation représente 34% des ressources fiscales des communes et des EPCI et sa disparition prochaine nécessite un réexamen global de la fiscalité locale (Bur, & Richard, 2018). Dans tous les cas elle soulève de nombreuses interrogations sur la poursuite des objectifs de production de logements sociaux.

Ainsi, la baisse programmée des ressources fiscales des communes et intercommunalités avec la réforme de la taxe d'habitation¹², combinée avec une diminution du foncier disponible qui renchérit son prix et rend difficile l'atteinte de l'équilibre budgétaire des opérations de production de logements sociaux dont les prix

¹¹ <https://www.batiactu.com/edito/cour-comptes-epingle-mobilisation-foncier-public-51828.php>

¹² Loi de finances 2018, actant une suppression progressive de cet impôt jusqu'à sa suppression totale en 2022

de sortie sont encadrés, et dans le même temps la priorité faite à la production de logements par l'État en raison d'une demande soutenue, placent les communes et intercommunalités dans une situation difficile.

Cette situation risque d'accentuer encore la priorité affichée d'affecter par tous les moyens possibles le foncier potentiellement disponible à la réalisation de logements, notamment sociaux, de préférence à tout autre usage, dont potentiellement économique, afin d'éviter toute sanction financière, mais aussi surtout pour être en capacité de répondre aux besoins des territoires.

Ainsi, la politique du logement en France s'avère complexe, prise entre deux injonctions de prime abord contraires : produire plus de logements abordables et dans le même temps limiter la consommation foncière des terres agricoles et naturelles.

Cette limitation de la consommation de foncier génère donc une raréfaction de l'offre foncière, elle-même en partie responsable d'une hausse du coût du foncier urbanisable et d'une spéculation croissante sur les parcelles potentiellement constructibles dans un avenir proche (Geniaux & Napoléone, 2005).

1.2.2) Le renforcement progressif de la protection des sols à l'état naturel

a) L'intégration des enjeux du développement durable dans les documents de planification

En France, la volonté de protection de l'environnement est déjà ancienne, avec par exemple dès 1967 la création d'un statut pour les parcs naturels régionaux, la création du ministère de l'Environnement en 1971, ou encore la loi sur les Espaces Boisés Classés (EBC) en 1973. Il s'agit essentiellement de travailler au management des ressources environnementales, d'assurer leur protection et renouvellement (Jolivet, 2016). Puis avec le « Sommet de la terre » lors de la conférence de Rio en 1992, à la seule protection des ressources environnementales s'ajoutent les dimensions économiques et sociales à travers la notion de durabilité dont la première définition est donnée par le rapport Bruntland¹³. Le développement durable est une éthique du changement, un concept intégrateur et un principe d'action qui a pour ambition de promouvoir un projet collectif visant à rendre compatibles, à long terme, les exigences de l'environnement et du développement économique et social. La notion de durabilité articule donc des réflexions transversales relatives aux mécanismes de reproduction économique, aux processus de reproduction du lien social, et de reproduction des ressources sur le long terme (Da Cunha, Knoepfe, Leresche, & Nahrath, 2005)

S'imposant comme un enjeu majeur de gestion des territoires, la notion de durabilité est ainsi sous-jacente ou à la base de nombreuses réformes et documents de planification en France. La loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, dite « Loi Pasqua », transcrit les directives nationales d'urbanisme, l'intérêt général et les directives régionales d'aménagement au

¹³ Premier ministre de Norvège et présidente de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement

travers de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Puis, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (dite « Loi Voynet », 1999) reprend explicitement la notion de durabilité avec les SRADDET (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) qui remplacent les SRDT et sont toujours d'actualité. Ces schémas se doivent de plus d'être compatibles avec les schémas de services collectifs (issus également de la loi Voynet de 1999). Avec ces documents s'instaure une vision prospective et programmatrice sur le long terme des territoires en déclinant les valeurs du développement durable directement au sein de l'aménagement local.

Ces schémas sont complétés en 2000 par la loi SRU, qui fait notamment de l'agglomération l'échelon pertinent de mise en œuvre des politiques d'habitat et de transport, incitant les communes regroupées à mettre en place des Schémas de Cohérence Territoriaux (SCOT) toujours dans une perspective d'un développement local durable.

La France a entériné sa prise de position en faveur du développement durable suite au second Sommet de la Terre sur l'environnement à Johannesburg (2002), puis successivement avec la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable en 2003, l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, adossée à la Constitution en 2005¹⁴ et l'adoption du premier Grenelle de l'environnement en 2007, puis celui de 2010, qui fixent tous deux des objectifs ambitieux en matière environnementale. Ils introduisent en effet notamment, l'instauration des trames vertes, puis des trames bleues, qui visent à la protection de la biodiversité. En étant opposables aux nouveaux projets d'aménagement, les trames vertes et bleues font prévaloir l'enjeu environnemental de préservation par rapport à l'usage vers d'autres finalités de certains fonciers ciblés. De plus, c'est également à cette occasion qu'est instaurée l'autorisation de dépassement des règles de densité pour les bâtiments de Haute Qualité Energétique (HQE), servant ainsi les objectifs de densification et d'optimisation des usages du foncier.

b) Le développement d'outils réglementaires pour lutter contre l'artificialisation progressive de sols naturels

On recense depuis les années 1960 une prolifération des outils de protection de l'espace, parmi lesquels certains sont très connus : parcs naturels nationaux et régionaux, espaces naturels sensibles, espaces boisés classés, réseau Natura 2000, ZNIEFF (inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique lancé en 1982¹⁵), inventaire du patrimoine géologique (2007), etc. Tous ces outils visent à protéger réglementairement l'usage de l'enveloppe foncière sur laquelle ils s'appliquent. Ils s'accompagnent de la création d'organismes spécifiques tels que le Conservatoire du littoral¹⁶ (1975), et

¹⁴ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>

¹⁵ Classées en deux catégories, les ZNIEFF composent un inventaire qui s'est étoffé au fil des années et de la couverture du territoire. Cet inventaire doit être consulté lors de la mise en place de projets d'aménagement et dans l'élaboration des documents d'urbanisme « [...] la méconnaissance d'une ZNIEFF pouvait entraîner la nullité du plan d'occupation des sols – via la théorie de l'erreur manifeste d'appréciation – tout comme celle des permis de construire octroyés dans la foulée. » Henri JAFFEUX, Le lancement de l'inventaire des ZNIEFF, *Études rurales* 195 | 2015, 79-88

¹⁶ Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé en 1975, c'est un établissement public administratif de l'État <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/19-faq.htm>

de l'adoption de lois ciblant certains types de territoires comme la loi Montagne (1985) et la loi Littoral (1986), visant toutes deux à protéger les espaces naturels et paysagers et les usages qui en sont faits. Il résulte de cette prolifération des mesures de protection et de dispositifs de préservation¹⁷ un nouveau « mille-feuille réglementaire » (Stephan, 2010), qui vient impacter directement et durablement l'aménagement du territoire. C'est en effet une légitime complexification de l'usage des sols identifiés comme à enjeu qui se met en place, et un encadrement strict du développement des secteurs protégés, voire parfois entièrement sanctuarisés (*ibid.*).

Pour autant, les mesures de protection, si bien fondées soient-elles, ne peuvent parfois pas se substituer à certaines formes d'expression de l'intérêt général, notamment dans le cas de la réalisation de certains grands projets d'aménagement, tels que les projets d'infrastructures majeures. Pour malgré tout tenter d'amoindrir les torts causés aux milieux protégés par la réalisation de ces grands projets qui s'imposent aux règlements de protection, la Loi prévoit depuis 1976 (loi relative à la protection de la nature) un système de mesures compensatoires des atteintes à l'environnement (en introduisant notamment la séquence « Éviter, réduire, compenser [les impacts d'un projet] »). Il s'agit d'évaluer les impacts¹⁸ directs ou indirects de la réalisation d'un projet¹⁹ sur un espace naturel sensible, de l'adapter dans la mesure du possible pour en limiter les impacts, et/ou, le cas échéant, d'élaborer des mesures visant à compenser les pertes de biodiversité et environnementales occasionnées, en somme de limiter l'irréversibilité de l'artificialisation (Figure 5). Avec une obligation de résultat et un cadre de plus en plus contraignant, les mesures doivent être mises en place sur le site endommagé, ou à proximité, recréant ainsi des espaces à protéger de qualité équivalente. On tâche ainsi de maintenir une enveloppe stable, voire croissante, des terres protégées (Berté, 2020).

Les exemples de mobilisations citoyennes en faveur de l'environnement et contre le développement de projets, de quartiers, d'activités, sont nombreux dans l'actualité. Le fait est qu'aujourd'hui ces conflits outrepassent la défense de terres protégées ou menacées puisqu'ils en viennent à faire interdire des projets se développant en toute légalité (Jean *et al.*, 2009). Les résultats suivent puisque la consommation des espaces naturels ne progresse pas, avec même une légère augmentation des surfaces des terres naturelles (CEREMA Nord-Picardie, 2017). En attestent les chiffres issus de l'observatoire de l'artificialisation, édité par le CEREMA, avec en France sur la période 2009-2010 près de 31.716 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés, contre 23.313 ha en 2016-2017²¹.

¹⁷ « Les moyens de lutte contre l'envahissement urbain sont si pléthoriques qu'il paraît quasi illusoire de s'aventurer dans un exercice de recensement tant les mesures s'enchevêtrent les unes dans les autres » (Bosse-Platière *et al.*, 2016)

¹⁸ 1976, loi relative à la protection de la nature impose la réalisation d'une étude d'impact dans le cadre des procédures de réalisation de certains ouvrages ; 1985, directive européenne sur les études d'impacts environnementaux ; loi de 2010 sur l'engagement national pour l'environnement ;

¹⁹ Les projets concernés sont détaillés dans l'article R. 122-2 du code de l'environnement, et l'article les plans et programmes dans l'article R. 122-17 du code de l'environnement

²¹ <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr>

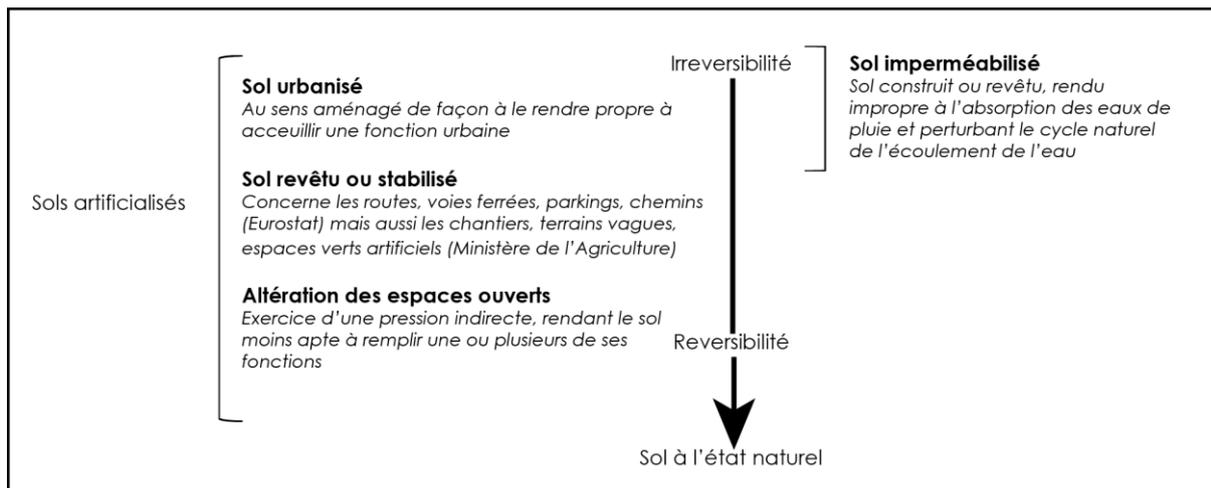


Figure 5 - Rappel des différents degrés de l'artificialisation du sol – Sources : IAU Ile de France (2016), Inra, Ifttar (2017) ; Réalisation : L.Thomas (2021).

1.2.3) Vers un objectif de sanctuarisation du foncier agricole

Si les espaces naturels sont de plus en plus protégés, il en va de même pour les terrains agricoles, longtemps considérés comme la réserve foncière naturelle pour l'urbanisation.

a) Une transformation profonde de l'agriculture

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture française est mal en point, enregistrant de nombreuses pénuries et subissant un retard conséquent en matière d'automatisation et de mécanisation. Alors que le secteur agricole emploie à l'époque encore près d'un tiers de la population active, on s'accorde sur l'objectif de rapidement développer sa productivité pour, à court terme, nourrir le pays et, à plus long terme, en faire un secteur concurrentiel à l'échelle mondiale (Bourgeois, 2007).

Le paysage de l'agriculture française se transforme en profondeur et les évolutions sociétales et conjoncturelles changent radicalement le mode de fonctionnement du monde agricole. Les gains de productivité libèrent de la main-d'œuvre agricole qui migre vers les zones urbaines pour travailler dans l'industrie et le tertiaire, tandis que les hausses de rendement permettent de libérer des « terres marginales » qui, pour les moins aisément mécanisables, peuvent retourner à la friche. La PAC favorisant les exploitations de grande taille, les terres sont réorganisées en conséquence à travers de massives opérations de remembrement. De la sorte, beaucoup de petites exploitations disparaissent pour laisser place à de plus grandes, qui ne reprennent pas toujours la totalité des terrains (ceux de moins bonne qualité ou difficilement cultivables pour des raisons de parcellaire, de pente, d'accès, etc.), nourrissant de fait l'enfrichement d'une partie du foncier agricole.

b) Le dévoiement vers d'autres usages du foncier agricole

Ainsi, la population active agricole, le nombre d'exploitations et dans une moindre mesure la surface agricole utile, reculent continûment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour autant, toutes les terres délaissées ne retournent pas à la friche, car, dès les années 1960, les villes consomment beaucoup de foncier, d'abord avec de l'habitat collectif puis avec de l'habitat pavillonnaire. Les terrains agricoles situés à proximité des cœurs urbains en extension voient leur attractivité se développer pour l'habitat résidentiel, grand consommateur de foncier. Petit à petit, les terres agricoles abandonnées ou en recherche de repreneur retrouvent une grande valeur économique pour peu qu'elles deviennent constructibles ou même qu'elles le soient potentiellement à un horizon temporel proche.

Pour les propriétaires fonciers, la constructibilité de leurs terrains constitue donc une aubaine : selon les contextes, un terrain constructible peut valoir de 100 à plus de 1000 fois plus cher qu'un terrain agricole (Guelton, 2018). Sonia Guelton estime ainsi pour l'Île-de-France que le différentiel à un facteur 500 ou 600, signalant qu'il peut monter en petite couronne à 1500 (*ibid.*). Avec le développement des phénomènes de périurbanisation et de mitage, cette rente foncière peut en outre bénéficier à des propriétaires de terrains plus éloignés des villes.

En réponse aux risques encourus par le foncier agricole, de plus en plus consommé pour de l'habitat, des zones commerciales ou des infrastructures, routières notamment, de nombreux moyens de protection ont été mis en place dès les années 1960 dans le but de préserver l'agriculture et de favoriser son renouvellement. En 1960 est, par exemple, créée la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), qui a pour objectif de contrôler et réguler les mutations foncières en milieu rural pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs et le développement de l'économie agricole tout en préservant l'environnement et les paysages.

Sans lister l'ensemble des outils successivement instaurés, on retrouve dans la loi d'orientation agricole de 1999 le développement de l'idée de multifonctionnalité de l'agriculture, qui renvoie à la fois à sa fonction productive et sa fonction de fourniture de services écosystémiques. Plus récemment, la mise en place de l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) en 2005, la création des Zones Agricoles Protégées (ZAP)²², et la loi SRU de 2000 qui instaure des objectifs de modération de la consommation des terrains agricoles et naturels (ainsi que l'intégration de l'agriculture dans le projet territorial) entérinent encore plus nettement cette volonté de préserver l'agriculture et ses terrains pour leur intérêt économique, stratégique et écosystémique.

D'autres outils ont été développés, tels que les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) en 2005 avec la loi relative au développement des territoires

²² Ces ZAP sont des zones de servitudes d'utilité publique instaurées sur demande de la commune par arrêté préfectoral et ont pour objet la protection de zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général soit au travers de la qualité des productions qui y sont réalisées ou en raison de la situation géographique de ces zones <http://www.experimentation-paen.fr/zones-protegees-perimetres-espaces-naturels-periurbains.asp>

ruraux, qui ont été remplacés en 2015 par les "Espaces naturels agricoles et périurbains". Ces périmètres instaurés par le département ou par l'EPCI disposant d'un SCOT, sur accord de la commune concernée et des acteurs principaux intéressés (Chambre d'agriculture, ONF...), ont un objectif de protection, mais aussi de valorisation des espaces naturels et paysagers, couplé à la mise en place d'actions visant à valoriser et développer l'exploitation agricole et forestière de ces secteurs. Cependant, ce dispositif ne peut s'appliquer qu'à des zones strictement non urbanisables dans le futur et non constructibles dans l'immédiat, en conformité avec les documents d'urbanisme en vigueur. Il ne peut donc enrayer que la consommation potentielle future de ces espaces.

La loi de modernisation de l'agriculture en 2014 a créé l'Observatoire national de consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF) pour établir l'état des lieux de l'occupation du sol et concilier au mieux développement, urbanisation et agriculture. Ce suivi de plus en plus précis de l'évolution de la consommation des terres agricoles met en avant un constat de consommation toujours croissant de ces espaces malgré toutes les mesures de restriction et protections qui existent. En effet, bien que les méthodologies varient et soient sujettes à débat, l'idée générale reste la même : les terres agricoles continuent à être consommées pour des usages multiples. La Figure 6 permet d'identifier le rôle des activités extra-agricoles dans la consommation de foncier. Si tous les usages non agricoles du foncier (y compris son « retour » à l'état naturel ou forestier) se développent au détriment de l'activité agricole, il convient de noter que l'habitat est clairement le poste de consommation foncière le plus en croissance.

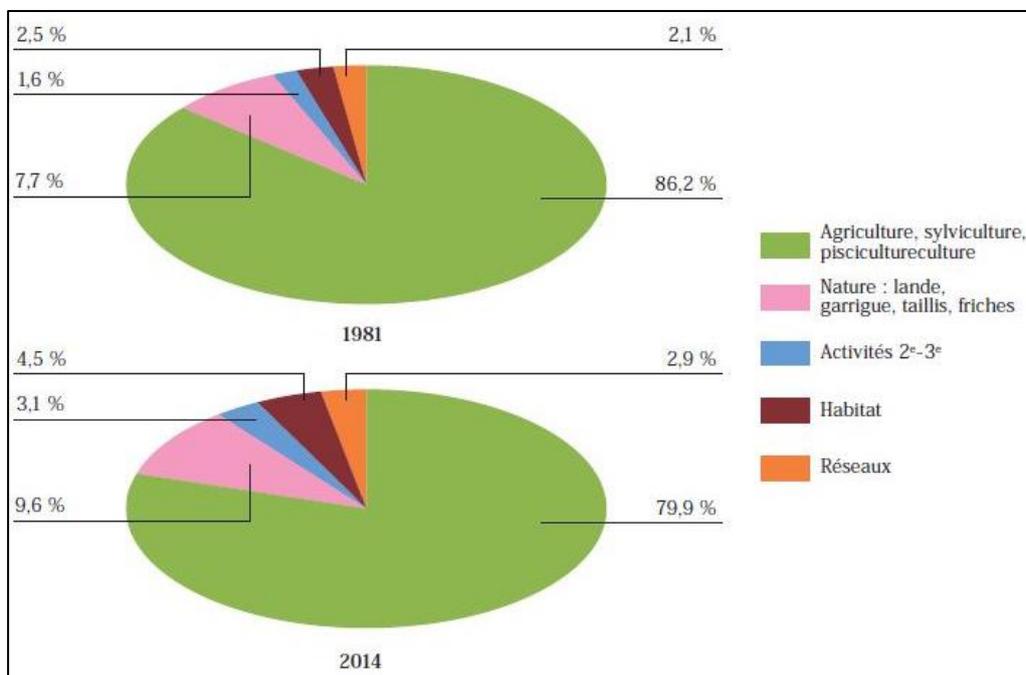


Figure 6 - Utilisation du sol en 1981 et en 2014 – Source et réalisation : Ministère en charge de l'agriculture, enquêtes SCEES-Teruti (1981) et SSP-Teruti-Lucas (2014)

Après avoir bénéficié dans un premier temps d'une image positive liée à la qualité de vie qu'il suppose procurer, et avoir ainsi été l'horizon à atteindre pour de nombreux ménages désireux d'accéder à la propriété, l'habitat périurbain (cf. Figure 7) est aujourd'hui de plus en plus décrié (Damon et al., 2016).

Il est en effet accusé de consommer beaucoup de foncier, essentiellement agricole, et d'engendrer des modes de déplacement et de vie énergivores et polluants, car fortement dépendants de la mobilité automobile. Lutter contre l'extension urbaine en contiguïté du bâti existant, mais aussi sous la forme du mitage (la « périurbanisation honteuse » selon Marc WIEL : (Wiel, 1999)) est ainsi devenu un leitmotiv des politiques territoriales depuis le début des années 2000.

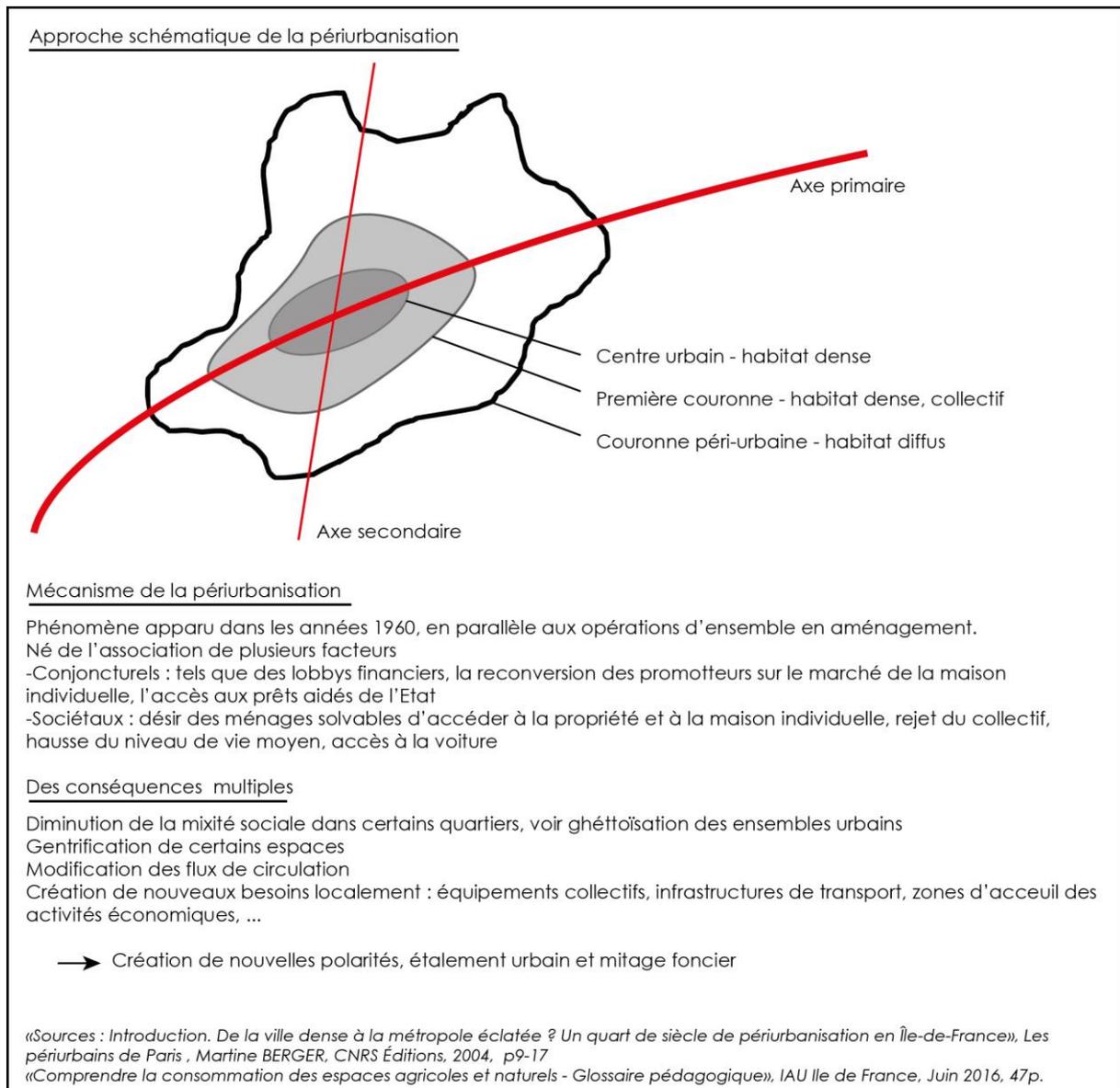


Figure 7 - Approche schématique du mécanisme de périurbanisation. Réalisation : L.Thomas (2021)

La poursuite de la consommation foncière pour l'urbanisation signale le rôle moteur de la rente foncière, a fortiori en contexte de croissance des prix immobiliers (laquelle se répercute plus que proportionnellement sur le prix du foncier, du fait de l'effet de levier induit par le mécanisme du « compte à rebours » : (Aveline, 2005; Nappi-Choulet, 2009)).

La protection des terrains agricoles proches des centres urbains ne pouvant se faire via le marché, qui, à l'exception de certains vignobles périurbains (Péres, 2009), les destine « naturellement » à l'urbanisation –

surtout en l'absence de coopération intercommunale (Geniaux & Napoléone, 2005) - elle ne peut être que juridique (Sardot & Teitgen, 2018).

Très récemment, la volonté de limiter la consommation foncière a encore été renforcée avec l'annonce des objectifs de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). Cette notion, introduite dans le plan pour la biodiversité de 2018, se positionne comme un objectif vertueux des politiques d'aménagement. Encore à l'état de projet et demandant une ingénierie poussée, cette démarche est progressivement étendue aux communes bénéficiant de mesures de redynamisation de leur centre-ville (Action Cœur de Ville) au travers du programme Territoires Pilotes de sobriété foncière (7 premiers territoires lauréats désignés en septembre 2020²³). À terme, la mise en place effective des mesures proposées dans le cadre du ZAN, pourrait aboutir à l'enrayement du mitage des terres agricoles et l'arrêt simple de la consommation des terres à l'état naturel, en durcissant encore plus drastiquement les règles d'accès au foncier et en développant fortement les outils de densification et le renouvellement urbain (France Stratégie, 2019).

La tension sur le foncier apparaît donc de plus en plus forte. D'un côté, on observe une forte demande en logements en raison de la croissance de la population : construire du logement, notamment social, est une priorité à l'échelle nationale et souvent locale, et ne pas le faire expose à des sanctions financières. D'un autre côté, la volonté de préserver, voire de sanctuariser, le foncier naturel et agricole s'affirme toujours plus, en raison des services écosystémiques rendus, mais aussi d'une volonté de « relocaliser l'alimentation des territoires » qui est apparue nettement pendant la crise de la COVID 19 . Les protections juridiques sur les terrains naturels et agricoles se multiplient donc puisque le marché tend naturellement à les faire muter le foncier vers l'urbanisation.

Dans ces conditions de concurrence par la rente foncière et de restriction de la consommation de foncier, quid des activités économiques ? Quelle place occupe le développement économique dans les discours politiques et les pratiques d'aménagement ? Sur quelle enveloppe foncière les activités économiques peuvent-elles se développer si la priorité absolue est donnée au logement ?

1.3) L'exception foncière des politiques de développement économique

Si les politiques du logement, de l'environnement et de l'agriculture sont fortement articulées avec la question foncière, c'est beaucoup moins le cas des politiques de développement économique. La disponibilité de foncier ne semble pas être un préalable au développement économique, ni un sujet à

²³<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-pilotes-de-sobriete-fonciere-7-premiers-laureats-368>

considérer lors de leur mise en place. En ce domaine, le « préalable foncier » de tout projet d'aménagement semble acquis, et il n'y est quasiment jamais fait allusion : « le foncier économique est le parent pauvre des politiques d'urbanisme », préférentiellement focalisées sur la question du logement (Vion-Dury, 2015). Ce constat est d'ailleurs particulièrement valable pour ce qui concerne les activités économiques productives (les activités commerciales ou, plus généralement, liées à l'économie présentielle et résidentielle étant un peu plus considérées).

Nous distinguerons deux grandes approches complémentaires et successives dans les politiques de développement économique menées en France depuis la sortie de la guerre, en faisant le lien avec les éventuelles politiques foncières conséquentes : le volontarisme et l'interventionnisme fort de l'État, suivis d'un progressif passage de relais aux instances locales, pour ne conserver qu'un interventionnisme ciblé sur de grands projets d'envergure au cas par cas. En ce sens, les politiques de développement économique en France sont particulièrement représentatives d'évolutions plus générales qui, pour reprendre les termes de N. Brenner (Brenner, 2004), témoignent d'une transition depuis le « keynésianisme spatial » vers des approches plus décentralisées et au cas par cas des politiques publiques (Boulay & Grandclément, 2019).

1.3.1) Une approche dirigiste du développement économique depuis l'après-guerre

a) Reconstruction et interventionnisme

Le rôle de l'État s'affirme fortement à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, face à un pays et une économie dévastés, au travers de plans de développement économique qui visent une relance rapide et efficace du système économique français. Pour mettre en œuvre les objectifs de développement économique du territoire, toute une gamme d'outils est progressivement développée. D'abord pour reconstruire et rééquilibrer le territoire, puis pour faire face à l'essor rapide de l'économie et aux crises et mutations profondes qui ont succédé.

Une première étape importante des politiques de développement est la loi de 1950 relative à l'aide à la construction et qui crée le fonds national d'aménagement du territoire. Par la suite, a été mise en place la prime spéciale d'équipement (1960) distribuée sous conditions et ciblant les régions en fonction soit de leur retard économique, soit de leur niveau d'industrialisation jugé trop faible, soit en raison d'un besoin d'adaptation de l'appareil productif. Cette prime devient la prime nationale d'aménagement du territoire (PAT) en 1981, classant les régions en bénéficiant comme des territoires aidés au niveau européen. On retrouve dans toutes ces politiques les éléments clés du keynésianisme spatial (Boulay & Grandclément, 2019) : une réflexion menée à l'échelle nationale, dans laquelle les échelons locaux ou régionaux sont soumis aux objectifs nationaux, une conception *top-down* de la croissance nationale et des objectifs de convergence économique entre régions.

L'objectif clair est celui de l'encadrement et du redressement de l'économie française par un soutien volontariste de la part de l'État français qui dirige frontalement les opérations de développement.

Dans ces politiques de reconstruction, il est essentiellement question d'aides financières et la question foncière est peu présente même si de grandes opérations d'aménagement autour de pôles de développement (« à la Perroux ») (comme les Zones Industriales-Portuaires - ZIP) ou de grandes infrastructures structurantes (comme le corsetage et l'équipement hydroélectrique de la vallée du Rhône) se sont accompagnées de restructurations foncières majeures en matière de domaine public (Herbelin & Buclet, 2017; Magnan, 2016).

b) le choc de la désindustrialisation

Couplés à la mondialisation croissante de l'économie, qui met de plus en plus les pays en concurrence (« disjonction spatiale et fonctionnelle de l'économie »: (Boulay & Grandclément, 2019)), les chocs pétroliers des années 1970 engendrent une hausse des coûts qui se répercute sur la productivité industrielle et le taux de croissance économique. Les « vingt piteuses » (1973-1995) sont marquées par la croissance des faillites d'entreprises et du taux de chômage. Ce dernier s'élève structurellement, en partie du fait du choc démographique (baby-boom d'après-guerre) et de la mécanisation et automatisation de nombreuses tâches industrielles. On passe alors de 5.6 millions d'actifs dans le secteur industriel en 1970 à 3.2 millions en 2014²⁴(bien que l'externalisation croissante de nombreuses fonctions extérieures aux missions centrales des entreprises pousse à relativiser ce chiffre). Parallèlement à ce processus, les systèmes productifs français se modernisent et créent de nouveaux emplois, également dans le secteur des services aux entreprises.

Concomitamment, l'emploi tertiaire connaît un essor inédit, relativisant ainsi le poids de l'industrie dans l'emploi français et dans la création de richesse nationale. Ainsi la part du secteur industriel dans le PIB national passe de 30% dans les années 70 à 17% aujourd'hui²⁵ (chiffres qu'il convient malgré tout de rapporter au volume croissant du PIB). Cet effondrement de l'industrie, les pertes massives d'emplois et l'image de territoires sinistrés laissée derrière les usines disparues ont entaché lourdement et durablement l'image de l'industrie en France, et ce particulièrement dans les régions ayant subi « le retournement spatial » de la croissance économique et démographique signalé par Ph. Aydalot au début des années 1980. En effet, face aux régions traditionnellement industrielles du Nord et de l'Est du pays, une nouvelle économie plus résidentielle se développe de façon galopante au Sud et à l'Ouest du pays, entraînant avec elle croissance démographique et emplois induits, et les rendant localement très désirables et bien plus acceptables socialement. Encore aujourd'hui, lors de sondage, près de 40% des interrogés pensent que l'industrie est vectrice de délocalisation, et pour 26% qu'elle génère du chômage²⁶.

²⁴ L'emploi - Séries longues jusqu'en 2015, Enquêtes emploi, Estimations d'emploi - INSEE Résultats (tableau T201- Emploi total selon le statut (salarié/non salarié) et le secteur d'activité (A4), par sexe, au 31/12

À titre de comparaison, sur la même période 70/14, les actifs agricoles sont passés de 2.5 millions à 657.000 ; les actifs de la construction sont passés de 2 millions à 1.6 millions et les actifs du secteur tertiaire sont passés de 11.3 millions à 21 millions.

²⁵ Données des comptes nationaux de la Banque mondiale et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE - <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.IND.TOTL.ZS?locations=FR>

²⁶ Étude de l'Institut Yougov, sur une commande de la Fondation de l'Usine Extraordinaire "Les Français sont-ils prêts à changer d'idée sur l'usine ?", l'Usine Nouvelle 05/11/2019 <https://www.usinenouvelle.com/editorial/etude-cinq-cliches-qui-tombent-sur-la-perception-qu-ont-les-francais-de-l-usine.N900654>

c) Développer, mais aussi rééquilibrer

En même temps que se mènent les objectifs de relance économique, émergent au sortir de la guerre les questions d'équilibre entre les différentes parties du territoire français, notamment face à la forte concentration des activités économiques dans la région parisienne. Afin de contrer cette concentration et tendre vers un développement plus équilibré territorialement, l'État va soutenir l'émergence d'un secteur industriel dans des régions précédemment peu marquées par cette activité, sans pour autant abandonner l'équipement de la région parisienne.

Dès 1958, l'État s'emploie à déconcentrer (Bonnet, 1979). Comme en témoigne l'exemple paradigmatique de l'industrie automobile, cette redistribution s'effectue au bénéfice des Métropoles « d'équilibre » et régionales, ainsi que de la périphérie parisienne, où les terrains sont plus abordables et la main-d'œuvre abondante (Depraz, 2017). En effet, parmi les principales complexités mises en avant par les entreprises relocalisées ou fraîchement développées en province, on retrouve la question de la main-d'œuvre spécialisée dans les bassins d'emplois plus petits, comme l'isolement par rapport aux marchés et le sujet des transports inadaptés. Pour aider à motiver les entreprises à s'installer hors du territoire métropolitain, un système de prime est mis en place. Globalement cette tentative de rééquilibrage du développement économique national, plutôt consensuelle à l'époque (Subra, 2018), est connue à travers la politique des Métropoles d'équilibre²⁷ portée par la DATAR. Ces tentatives de rééquilibrage sont un échec relatif, et ne remettent pas en cause la macrocéphalie économique et démographique de la région parisienne (Rocheport, 2002).

En parallèle des tentatives de rééquilibrage économique à l'échelle nationale par rapport à la capitale, est poursuivie une stratégie de concentration des activités économiques au niveau local dans des pôles efficients et stratégiques répartis sur l'ensemble du territoire. C'est la promotion de l'efficacité en complément de l'équité. Cette volonté de concentration locale des activités trouve sa justification dans de nombreuses théories économiques prônant le regroupement d'activités comme moyen de faire émerger des externalités propices à l'innovation et à la croissance. Initiée par les travaux fondamentaux de Marshall sur les économies externes d'agglomération et « l'atmosphère industrielle » dès les années 1890, cette veine de travaux s'est ensuite fortement développée dans les courants plus hétérodoxes de l'économie territoriale et de la science régionale. Suite aux travaux de F. Perroux sur les pôles de croissance, de nombreuses écoles fonderont leurs analyses de la croissance économique et de l'innovation sur l'existence de proximités et d'interactions entre entreprises d'un même secteur, ou de secteurs proches (Grandclement, 2012). Présentées sous différents angles et différentes appellations – clusters, systèmes productifs locaux, districts industriels, etc. – selon les écoles et les auteurs (Becattini, 2017; Courlet *et al.*, 1993; Dumas, 2007; Grandclement, 2012), les externalités d'agglomération ont été au cœur de la réflexion sur les « régions qui gagnent » (*Les régions qui gagnent districts et réseaux, les*

²⁷ Le rapport de la DATAR de 1963 identifie 8 territoires stratégiques qui prennent le statut de Métropole d'équilibre en 1964 et bénéficient dès lors d'une politique volontariste pour accompagner et stimuler leur développement. Ces territoires sont Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire. Ce concept a par la suite été étendu aux villes de Rennes, Rouen, Dijon, Clermont-Ferrand et Nice en 1970. (Francois-Poncet, 2003).

nouveaux paradigmes de la géographie économique, 1992) à partir des années 1990. Notamment dans l'école italienne, ces travaux ont également souligné le rôle des structures familiales et des réseaux de confiance dans le développement économique des districts industriels de la « Troisième Italie ». Plus récemment, la littérature a également fortement insisté sur le rôle de la concentration de « ressources cognitives » dans la « compétitivité hors prix » des territoires : les organismes de recherche, de développement et de formation, liés plus ou moins directement à l'orientation productive du pôle, sont supposés stimuler l'émulation, l'innovation et la créativité. Les spécificités propres à chaque type de ces groupements d'activités sont synthétisées dans la Figure 8.

	La collaboration est d'abord voulue par les acteurs eux-mêmes (vocabulaire et registre industriels)	La collaboration est reconnue et renforcée par les pouvoirs publics (vocabulaire et registre de l'action publique)
Les partenaires sont tous des entreprises	Districts industriels	Systèmes Productifs Locaux (SPL)
Les partenaires sont des organisations variées : entreprises, universités, etc.	« Clusters »	Pôles de compétitivité

Figure 8 - Les différents types de groupements d'activités (Source : (Retour, 2008)

L'État français a fondé une partie de ses politiques de développement sur ces théories mettant en avant les avantages de la concentration des activités. C'est notamment le cas à travers la création des pôles d'activités, proposant des regroupements par filière, par secteur, par ressource visant à créer des terreaux fertiles à la recherche et à l'innovation. Ainsi, sur un même territoire vont se concentrer des activités économiques, des centres de formation et des laboratoires de recherche. Dès la fin des années 1960, émergent ainsi Zones Industrielles Portuaires (Beaurain & De Rocher Chembessi, 2019), puis les premières technopoles comme Sophia-Antipolis en 1969 (Grondeau, 2006).

Plus récemment, à ces objectifs d'innovation se sont ajoutés des objectifs de compétitivité territoriale (Delaplace, 2011; Froehlicher & Barès, 2014; Grandclement, 2012). Cette politique des « pôles de compétitivité » constitue une rupture avec les politiques antérieures : les appels à projets concurrentiels s'inscrivent dans une logique *bottom-up* qui rompt avec le dirigisme étatique et *top-down* des grands projets antérieurs (Grandclement, 2012). L'objectif de l'État « facilitateur » est alors de faire émerger des réseaux d'entreprises, de recherche et de formation pour mailler les territoires régionaux et développer synergies et complémentarités sur des territoires plus éclatés que ceux des technopoles, et avec une ambition de visibilité internationale plus marquée. Ce nouveau dispositif s'articule avec le contexte spécifique aux années 2000, fait d'une prise de conscience des impacts de la désindustrialisation, marquée notamment par la remise de plusieurs rapports quasi simultanés :

- *Pour un écosystème de la croissance* (Rapport de Ch. Blanc remis au Premier Ministre, 2004)
- *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires* (Rapport de la DATAR, 2004)
- *Pour une nouvelle politique industrielle* (Rapport de J.-L. Beffa remis au Président de la République, 2005)

Cette orientation est soutenue par l'Agence pour l'Innovation Industrielle (All, dissoute et agglomérée à OSEO, filiale de la Banque Publique d'Investissement en 2008) pour amorcer les démarches de réindustrialisation compétitive de la France. Les gouvernements successifs poursuivent sur cette lancée avec les états généraux de l'industrie et le recours à un grand emprunt pour stimuler la production industrielle et affronter la nouvelle crise économique de 2008. Puis de poursuivre par une augmentation de l'enveloppe de ce grand emprunt et par la production d'un programme en 34 plans de reconquête industrielle pour rattraper le retard accumulé par rapport aux autres pays européens en termes de robotisation et de production de valeur ajoutée.

Dans cette logique de concentration d'activités pour favoriser l'innovation et le développement économique, plusieurs regroupements de natures différentes peuvent coexister, et ce à des échelles variables, aboutissant parfois à une lecture complexe des stratégies de développement local. Par exemple (figure 9) dans le cas de la Région PACA, les grands domaines économiques sont identifiés en 32 clusters, qui peuvent être composés de pôles de compétitivité, de pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES²⁸), ou encore de grappes d'entreprises du même secteur ou pas.

²⁸ Un PRIDES est un label créé sous l'initiative de la région PACA en 2007, donné à un regroupement d'acteurs économiques de la région et visant au développement d'actions mutualisées. Les pôles labellisés « PRIDES » bénéficient d'une participation financière du Conseil Régional, pour l'aide à l'animation, le soutien aux actions collectives, le soutien aux projets de R&D, l'aide aux projets de recherche et l'aide aux entreprises. https://www.investinpaca.com/index.php?option=com_content&view=article&id=218%3Aquest-ce-quun-prides-&catid=70%3Adefinitions-et-caracteristiques&Itemid=270&lang=fr

Thématique	Secteur d'activité	Nom du cluster	Pôle de compétitivité	PRIDES	Grappe d'entreprises	
Culture	Art de Vivre	<i>Provence - Art de vivre</i>		✓		
	Audiovisuel Multimedia	<i>PRIMI</i>		✓	✓	
	Céramique, poterie	<i>Activ'argile Provence</i>		✓		
	Mode	<i>ICI Mode</i>		✓		
	Industries créatives	<i>Industries de la Créativité et Innovation</i>		✓		
	Livres et Disques	<i>Livres et Disques</i>		✓		
	Patrimoine et culture	<i>Industries Culturelles et Patrimoines</i>		✓	✓	
	Economie verte	Bois et construction	<i>Bois et Construction</i>		✓	
Chimie fine		<i>Novachim</i>		✓		
Eau		<i>Eau</i>	✓	✓		
Energies		<i>Capenergies</i>	✓	✓		
Eco-construction		<i>Bâtiments Durables Méditerranéens</i>		✓		
Eco-entreprises		<i>EA éco-entreprises</i>		✓		
Eco-technologies		<i>Trimatec</i>	✓	✓		
Gestion des risques		<i>Risques</i>	✓	✓		
Horticulture		<i>Hyères Hortipôle – Florisud</i>			✓	
Matériaux composites		<i>Artémis</i>		✓	✓	
Technologies de la mer		<i>Mer PACA</i>	✓	✓		
Industrie		Aéronautique	<i>Pégase</i>	✓	✓	
		Agro-alimentaire	<i>PEIFL - Fruits et Légumes</i>	✓	✓	
	Optique photonique	<i>Optitec - PopSud</i>	✓	✓		
	Parfumerie cosmétique	<i>PASS - Parfums Arômes Senteurs Saveurs</i>	✓	✓		
	Services à l'industrie	<i>SSI - Solutions et Systèmes Industriels</i>		✓		
	Sciences du vivant	<i>Eurobiomed</i>	✓	✓		
	TIC	<i>SCS - Solutions Communicantes Sécurisées</i>	✓	✓		
Services	Finances	<i>Finances et Conseil Méditerranée</i>		✓		
	Insertion	<i>Union régionale des entreprises d'insertion</i>			✓	
	Logistique	<i>Cluster PACA Logistique</i>		✓	✓	
	Services à la personne	<i>Services à la personne</i>		✓	✓	
	Tourisme social	<i>Carac'teres</i>		✓		
	Tourisme d'affaires	<i>Tourisme d'affaires et congrès</i>		✓		
	Yachting	<i>Riviera Yachting Network</i>		✓	✓	

Figure 9 - Encastrement des secteurs économiques de la Région PACA et de leur déclinaison en système d'organisation locale. Source : Agence de développement économique régional "Invest in PACA, 2015

De l'approche dirigiste au rééquilibrage du développement économique du territoire français, la constante demeure l'oubli (tout du moins, la non-considération) de la question du foncier dans le développement de l'industrie. La seule manière dont le foncier semble entrer en considération est celle de la répartition des activités économique sur le territoire plutôt que celle de la disponibilité et de l'adéquation de l'offre foncière avec les besoins du développement de l'industrie.

La désindustrialisation et la transformation de l'approche du développement économique au travers de sa polarisation, et l'essor de l'économie résidentielle, ont apporté de nouvelles difficultés à l'établissement des activités économiques productives. D'une part en raison de leur désirabilité devenue relative dans la perception collective, et d'autre part par la forte concurrence rencontrée pour s'installer sur des fonciers qui se raréfient et enchérissent, le tout dans le cadre de politiques qui n'intègrent pas encore cette complexité croissante dans leur cadre programmatique.

L'approche plus territorialisée du développement, avec une vision plus précise et locale des ressources nécessaires à la mise en place d'une politique efficiente de développement économique, saura-t-elle mettre en avant le préalable foncier au développement ?

1.3.2) La progressive territorialisation des politiques de développement

a) Des politiques de développement économique plus décentralisées

Sur la même période se tiennent de nouvelles réflexions quant à la possibilité de décentraliser le pouvoir étatique, fondées sur le principe de subsidiarité (faire reposer les décisions et les responsabilités sur un plus grand nombre d'acteurs étant les plus à même d'apporter des solutions ciblées localement). La décentralisation progressive (Figure 10) a donc relativisé le poids de l'approche *top-down* très dirigiste de l'État français pour redonner aux régions et aux collectivités une autonomie croissante sur l'aménagement de leurs territoires notamment en matière de développement économique. On parle du principe de libre administration, qui s'est accompagné de moyens humains et financiers pour répondre aux nouvelles compétences héritées. La décentralisation a induit un profond cloisonnement entre services, fonctions et missions dans la plupart des domaines de l'aménagement territorial local, qui se ressent encore. Il en ressort aussi une certaine uniformisation de l'action locale au travers de la standardisation des « référentiels d'action publique » en aménagement du territoire (Centre culturel international *et al.*, 2020), qui au travers d'une redistribution du pouvoir de décision en aménagement n'ont pas réellement donné l'occasion de mettre en place un développement façonné pour chaque territoire. Il n'en reste pas moins que le mouvement plus large de « rescaling » de l'action publique française (Brenner, 2004) a eu des impacts importants pour les territoires locaux, y compris parfois dans le sens de leur différenciation. La décentralisation a en effet été accompagnée de multiples processus (agencification, déconcentration de l'Etat, etc.) qui ont conjointement renforcé la capacité d'agir des collectivités territoriales (Boulay & Grandclément, 2019; Boulenger, Gauthier, & Vaillancourt, 2012).

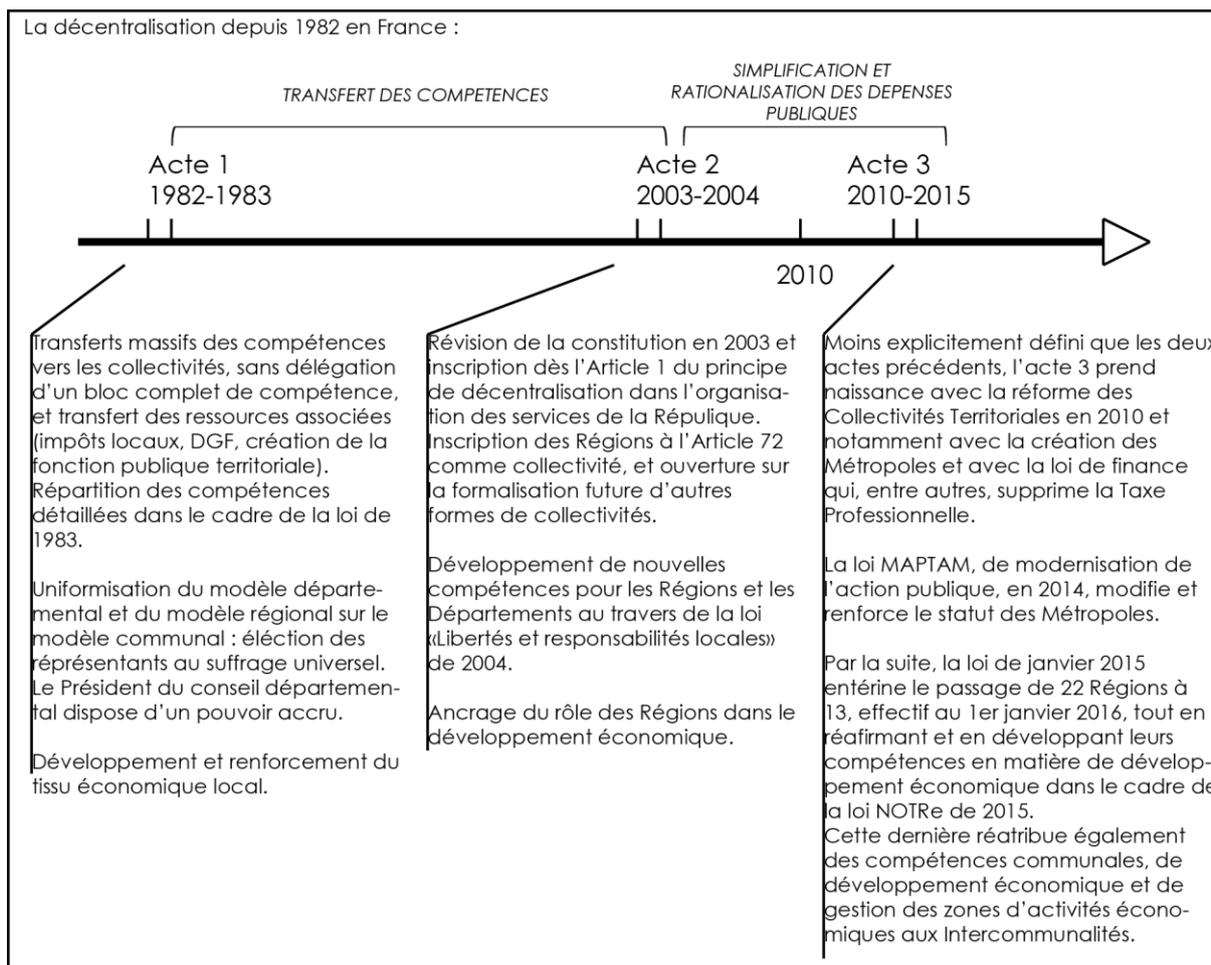


Figure 10 - Rappel des grands actes de la décentralisation en France depuis 1982

Depuis la décentralisation, le développement économique local était une prérogative majoritairement communale. En effet, c'est la commune qui décide de la planification de son territoire au travers de l'élaboration de son document d'urbanisme. Et jusqu'en 2010, avec la réforme de la Taxe Professionnelle (TP), c'était également la commune qui bénéficiait des retombées fiscales et financières des activités économiques implantées sur son territoire. Depuis la réforme de la taxe professionnelle, la composition de l'impôt économique local ainsi que sa répartition sur les échelons territoriaux ont été entièrement réorganisées (Figure 11).

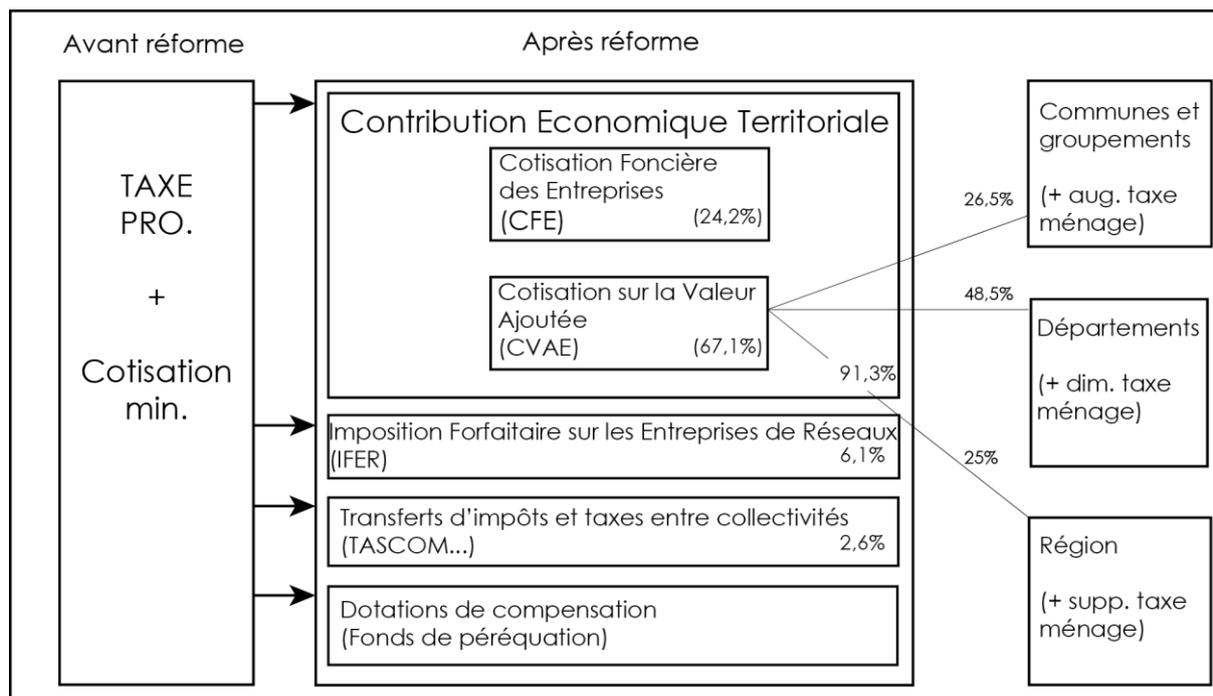


Figure 11 - Synthèse de la réforme de la Taxe Professionnelle (Sources : DGFIP (2010), AdCF (2010) ; Réalisation : L.Thomas (2021)

Depuis la loi NOTRe de 2016, la compétence de développement économique est « remontée » aux intercommunalités et Métropoles, auxquelles la loi a réattribué les fonctions du développement économique et de la gestion des zones d'activités économiques. Ainsi, ces missions sont aujourd'hui menées sur des périmètres élargis visant à optimiser leur portée, leurs objectifs et leur mise en place. L'élargissement du périmètre territorial de réflexion sur le développement économique, passant de la commune au périmètre intercommunal offre une possibilité réelle de repenser les stratégies locales de développement économique, en les optimisant territorialement tout en contrant les effets de concurrences territoriales pouvant exister.

Il convient enfin de mentionner le rôle des régions dans les politiques infra-étatiques de développement économique : bien que ne disposant pas des mêmes pouvoirs de régulation du sol que le bloc communal, elles participent néanmoins à la définition d'objectifs de développement et à leur financement, tout en s'efforçant de favoriser la coopération entre collectivités, comme en témoigne le fait qu'elles produisent SRADDET et SRDEII.

b) La ZAE : un outil de référence pour le développement économique communal

La création par les documents d'urbanisme locaux de zones d'activités économiques (ZAE) est, au côté des politiques locales d'investissement, l'outil majeur des politiques de développement économique à l'échelle locale. La zone d'activités ne dispose pas de définition légale stricte, mais comporte plusieurs aspects caractéristiques : « une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité, à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs

économiques »²⁹. Cette tentative de définition de la zone d'activités est récente (et fait suite à un besoin pressant lié au transfert de la compétence « gestion de zone d'activités » des communes aux intercommunalités en 2017). Avant cela, la zone d'activités était simplement l'espace où localement s'aggloméraient les activités économiques, sur volonté communale ou non. Dans le cas où cette agglomération d'activités économiques était planifiée par les communes, les ZAE étaient intégrées dans les documents d'urbanisme locaux³⁰.

La zone d'activités a été un outil de développement économique largement plébiscité depuis les années 1970. Fut un temps où chaque commune souhaitait sa propre ZAE pour son économie locale, les emplois associés et les retombées financières. Historiquement, les ZAE étaient plutôt implantées en périphérie de la zone de vie communale, dans l'optique de la rapprocher des axes de transports et d'éloigner les nuisances potentielles associées. Ainsi, c'est par exemple près d'une commune sur deux qui dispose aujourd'hui d'une ZAE dans la Région PACA (CCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2017).

Depuis 2017, la ZAE est une compétence intercommunale, et c'est donc au travers des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUi) que la dimension foncière pourra être intégrée. Le zonage d'activités et le règlement d'urbanisme associé demeurent les seuls outils légaux permettant d'encadrer, de protéger et de développer les espaces où s'implantent les activités économiques.

c) Foncier, attractivité et politiques économiques locales

À l'échelle nationale, la question du foncier pour les activités économiques productives est traitée pour la première fois dans le plan « Territoire d'industrie » de 2018. Ce plan alloue une enveloppe financière de 50 millions d'euros exclusivement à l'aspect foncier des projets futurs de développement industriel pour les 124 premiers territoires d'industrie ciblés (Figure 12 - passés à 141 depuis). Ce programme prend la suite des 34 plans industriels, lancés par Arnaud Montebourg, transformés en 10 solutions par Emmanuel Macron en 2015, lesquelles se déclinent donc en territoires d'industrie, qui localisent plus précisément les cibles du plan d'action gouvernementale en faveur de l'industrie.

²⁹ Réponse du Ministère de l'intérieur, JO Sénat du 31/05/2018 - page 2705 à la question écrite n° 03733 de M. François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains), JO Sénat du 15/03/2018 - page 1146
<https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180303733.html>

³⁰ À la différence du POS qu'il est venu progressivement remplacer depuis la loi SRU de 2000, le PLU contient un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), présentant les partis pris du développement futur du territoire.

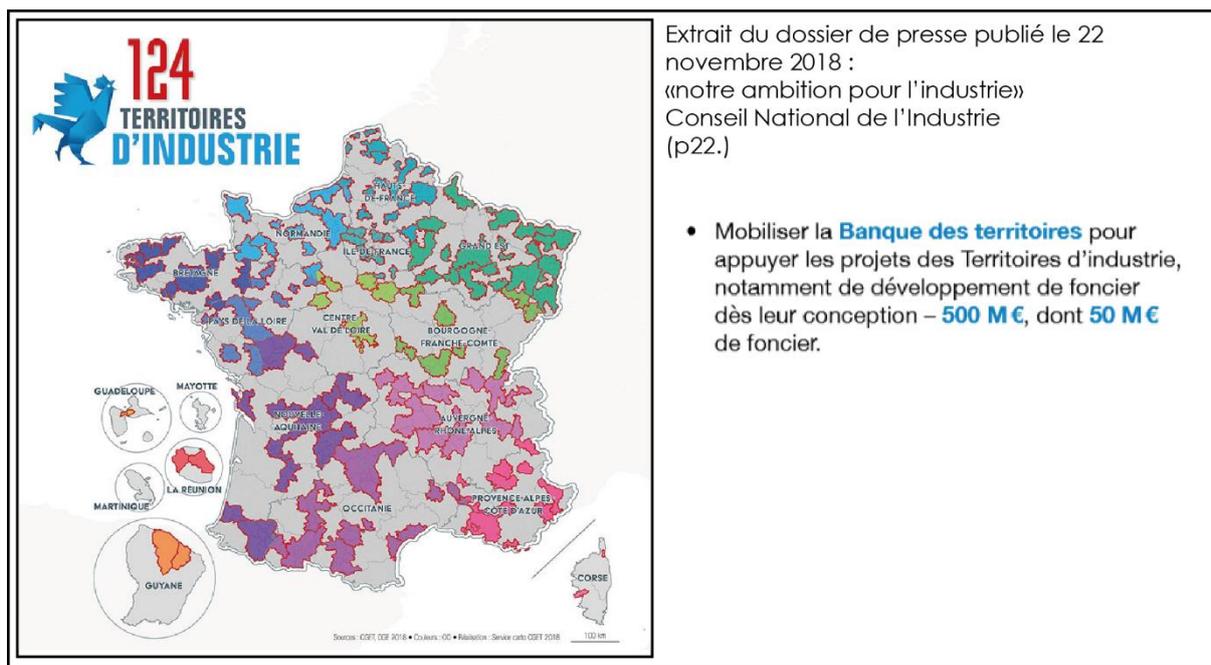


Figure 12 - Carte des « 124 territoires d'industrie » (Conseil National de l'Industrie,2018)

Les territoires d'industrie visent tout autant à conserver les entreprises locales qu'à en attirer de nouvelles. À ce titre, et comme toutes les politiques de compétitivité locales, ces actions ont été contraintes de se doter de stratégies de communication. Par exemple, pour la Région PACA plusieurs agences de développement ont été créées³¹, chacune chargée de la promotion de son territoire, avec parfois même plusieurs agences par territoire. Le conseil régional s'est lui-même doté de l'Agence Régionale pour l'innovation et l'Internationalisation (ARII PACA) en 2014, devenue « RisingSUD » en 2019 pour ancrer la proposition de changement de nom du territoire, devenu région SUD par vote du Conseil Régional en décembre 2017, et faire abandonner le diminutif « PACA » associé à Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le nom du territoire peut en effet faire office de marque, à l'exemple de la ville de Lyon (Only Lyon). Toutes ces instances de promotion du territoire partagent des objectifs communs, attirer des talents, créer des emplois en promouvant une image positive de leur territoire pour en accroître l'attractivité.

Ces stratégies de communication et de marketing territorial tentent de relayer les avantages concurrentiels et les spécificités d'un territoire (Chamard & Schlenker, 2017; Proulx & Tremblay, 2006) (Texier, 1997). Or le foncier et sa disponibilité peuvent compter au nombre de ces avantages comparatifs : il a été montré lors d'une enquête restreinte du réseau des CCI Territoriales de la Région PACA auprès de quelques industriels visant à évaluer leurs besoins et attentes en matière de zones

³¹ L'agence de développement des Alpes-Maritimes créée en 1983 par la Conseil Général et la CCINCA, devenue Team Côte d'Azur puis Invest in Côte d'Azur ; la MDER pour les Bouches-du-Rhône en 2001 ; une agence de développement greffée aux services de la CCI du Var, complétée par les fonctions associatives de TVT innovation devenue l'agence de développement officielle de la nouvelle Métropole de Toulon (TPM) et qui travaille maintenant en collaboration avec les services de la CCI 83. Vaucluse Provence Attractivité, créée en 2002, qui a fusionnée avec l'agence départementale du tourisme en 2016 ; l'agence de développement des Alpes de Hautes Provence, créée en 2014.

d'activités que le premier de leurs souhaits, avant l'accès à la fibre, au THD ou aux services sur zones, était un foncier disponible et financièrement accessible pour pouvoir se développer.

Ainsi, pour développer l'image de terre d'accueil des entreprises que promeut la Région PACA, sont mises en avant les principales zones d'activités économiques du territoire comme réceptacles potentiels des nouveaux prospects économiques à venir. Ici chaque agence présente un panel des sites économiques emblématiques de son territoire pour les promouvoir. Des systèmes de labellisation spécifiques sont mis en place pour ces zones d'activités. Ce concept de label est décliné dans de nombreux pans d'activités : dans l'immobilier (avec des labels environnementaux et des certifications des bâtiments), mais aussi en économie (avec la labellisation des bâtiments d'activités ou celle des démarches mises en place au sein des entreprises, comme le RSE, typiquement). Ainsi, dans le cas des Zones d'Activités Economiques dans la Région PACA, ont été développées de nombreuses chartes environnementales, un label ECOPARC (pour le territoire vauclusien) ou un label Qualité Eco (dans le Var). Les initiatives locales sont par la suite enrôlées dans une démarche régionale de création d'un label principalement ciblé sur les parcs industriels. Cette démarche du Réseau des Technoparcs Industriels Durables, est l'occasion de mettre en avant dans un diagnostic territorial poussé, les forces et faiblesses de la région en matière d'accueil d'activités économique et de développement. Ces travaux ont par la suite évolué, et ont été capitalisés par l'Agence Régionale pour la Biodiversité et l'Environnement (ARPE devenue ARBE) qui a restructuré la démarche régionale en affinant minutieusement les critères de sélection du label en collaboration avec un large panel d'acteurs du développement économique et de l'environnement, aboutissant à la création du label PARC+³² en 2018.

Tout cela démontre que les acteurs du développement local considèrent de moins en moins la disponibilité foncière comme allant de soi. Confrontés aux multiples contraintes liées d'une part à la concurrence entre usages des sols et d'autre part à la protection croissante des terrains naturels et agricoles, ils font de la disponibilité foncière un critère déterminant de l'attractivité économique d'un territoire et de sa viabilité. Mettre en place des politiques de marketing territorial pour attirer des entreprises exogènes au territoire constitue assurément un levier important des politiques de développement économique. Toutefois, ce marketing territorial ne peut pas se faire sans considérer la question foncière. Attirer des entreprises est une chose, savoir où les localiser en ayant suffisamment de foncier économique disponible en est une autre. Cette question foncière est particulièrement épineuse, car non seulement il faut mobiliser du foncier pour ces nouvelles activités qui souhaitent s'implanter, mais il faut aussi permettre aux entreprises déjà sur le territoire de se développer, tout en limitant si possible la consommation foncière (Gilbart, 2021). En effet, les politiques de développement économique et les décideurs ont souvent tendance à se focaliser sur les entreprises exogènes, et plus particulièrement les plus grandes qui sont très visibles et qui peuvent servir les politiques d'attractivité et les discours politiques. Or, dans une région comme PACA, avec un tissu économique composé à 80% de petites entreprises

³² L'anciennement ARPE (Agence Régionale Pour l'Environnement), devenue ARBE (Agence Régionale pour la Biodiversité et l'Environnement) porte le Label PARC+ en collaboration avec de nombreux acteurs du développement économique, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

<https://www.arpe-arb.org/environnement-paca.asp?ThNum=Th00000770>

voire de microétablissements, il paraît important de les considérer et d'entendre aussi leurs besoins de foncier pour assurer leur développement. Cependant les disponibilités foncières restent mal diagnostiquées. La Région PACA s'est par exemple rendu compte dès 2014 (à l'occasion des travaux du SRADDET et du SRDEII, documents qui planifient le développement et l'aménagement du territoire régional à horizon 20 ans) qu'il était urgent d'établir un état des lieux de l'existant en matière de zones d'activités. Le Conseil Régional avait alors saisi les Agences d'Urbanisme de la Région PACA et les Chambres de Commerce et d'Industrie pour produire des analyses et des données de référence. On retrouve également cette préoccupation dans les réflexions menées par la mission interministérielle instaurée pour la création de la Métropole Aix Marseille Provence. Son document d'interpellation stratégique en matière de développement économique annonce par exemple clairement le manque de foncier économique : « La pénurie de foncier ne permet pas de répondre à la croissance de l'activité des entreprises déjà installées et freine l'accueil de nouvelles entreprises ».

On l'a vu, le foncier, quand il n'est pas sous protection au titre de la préservation des espaces naturels ou agricoles, est en priorité dédié aux politiques du logement. Il n'existe pas de législation qui sanctuariserait du foncier pour les activités économiques, et la ressource foncière apparaît comme la grande absente des politiques de développement économique alors qu'elle est en est un préalable. Le développement des activités commerciales constitue toutefois une exception à cette faible priorisation du foncier pour le développement des activités économiques.

1.3.3) Le cas particulier du développement du foncier commercial

Si le foncier communal pour l'accueil des activités économiques industrielles, artisanales et logistiques, dans ou à proximité des centres urbains est un bien rare, il existe néanmoins une catégorie d'activités pour laquelle cette tension sur la ressource foncière ne semble pas si importante : le commerce et plus spécifiquement le grand commerce.

Il n'est pas illogique que certaines activités aient des difficultés à s'installer à proximité directe des centres urbains. La logistique nécessite de grands espaces, peu présents et disponibles en milieu dense. Il en va de même pour les activités industrielles de grande taille, qui de plus peuvent générer des nuisances (bruit, odeurs, etc.). En revanche, de petites unités de production, ou locaux d'artisans pourraient se localiser à proximité des centres où se trouvent leur main-d'œuvre et leurs clients. Ces activités se retrouvent pourtant repoussées vers des périphéries parfois lointaines, non pas en raison d'éventuelles nuisances visuelles, olfactives, sonores ou d'encombrement des voies de circulation, mais parce qu'elles ne sont pas souhaitées en raison d'une image « dégradée » auprès de la population et des élus, qui leur préfèrent les activités commerciales. Le fait que ces dernières permettent une meilleure valorisation foncière n'est sans doute pas anodin : là encore, les activités productives souffrent de la concurrence entre usages du sol.

a) Le développement commercial de périphérie

Depuis les années 1960 les surfaces autorisées, dédiées au commerce, ont connu une croissance importante, en atteste les chiffres des différents régimes d'urbanismes en vigueur statuant sur les autorisations qui ont acté pour plusieurs dizaines de millions de mètres carrés de créations de surfaces commerciales (Figure 14).

Les zones commerciales périphériques sont nées avec l'étalement urbain et la généralisation de l'automobile (Dupuy, 1999). Cette « évasion commerciale » (le fait que les dépenses commerciales des habitants d'un territoire s'effectuent sur un autre territoire (Ruault & Proulhac, 2014)) s'est faite au profit des grandes surfaces émergentes, aisément accessibles en voiture, et qui proposent un accès à des produits bien plus nombreux, moins chers, tous regroupés en un même endroit tout en proposant une expérience commerciale différente (éclairage, musique, espaces différenciés...). Ces centres commerciaux ont très vite attiré en priorité une clientèle de jeunes actifs soucieuse d'optimiser le temps passé à s'occuper des courses, ce que permet la concentration de commerces.

Initialement développé comme projet structurant pour l'animation des villes nouvelles en 1965, ce modèle, calqué sur le modèle américain, se développe fortement en province et dans les quartiers nouvellement créés des grands ensembles, dès la fin des années 1960. Ces grands espaces dédiés aux commerces reposent sur un triptyque composé d'un foncier peu cher en périphérie urbaine, de l'accessibilité en voiture via des axes routiers majeurs et des facilités de stationnement situées au plus proche des lieux de consommation.

Ces développements commerciaux de grande taille en périphérie sont principalement portés par de grands opérateurs fonciers qui y achètent massivement des terrains pour y développer des locaux à destination des enseignes commerciales. Ces terrains rendus disponibles par les mutations de l'agriculture qui voit sa productivité croître, sont aisément viabilisables et peu chers. Les hypermarchés qui y émergent rejoignent les activités installées en premier, telles que les casses, les concessions automobiles ou les entrepôts. Pour les communes, ce développement commercial de périphérie est une opportunité pour stimuler l'attractivité de leur territoire et attirer de nouvelles populations à proximité.

À l'inverse, outre les fortes consommations de foncier qu'elles entraînent (et, selon certains, leur laideur et leur uniformité), les acteurs du commerce et de l'aménagement ont pu constater dès la fin des années 1970, que ces concentrations commerciales de périphérie ne s'ajoutaient pas aux commerces existants, mais qu'elles avaient tendance à drainer les petits commerces installés dans les centres-ville pour étoffer les galeries marchandes des nouveaux hypermarchés. En effet, certains commerces sautent le pas de l'installation en périphérie en vue du poids et du profil de certaines polarités commerciales nouvelles, leurs ouvrant des perspectives en matière d'attractivité et d'équipement (Péron, 1998). Outre les coups portés au commerce de proximité, le développement de grandes zones commerciales en périphérie des villes a d'autres impacts :

- Il laisse de nombreux locaux anciennement commerciaux vacants dans les centres-villes, ce qui peut entraîner des spirales négatives (vacances, perte d'attractivité, baisse de population, etc.). Le taux de

vacance commerciale en centre-ville est ainsi passé de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015, et le phénomène touche 55% des villes moyennes et 27% des grandes villes en 2015³³.

- il congestionne les axes de transports à proximité, générant de lourds engorgements réguliers et une augmentation de la pollution locale.

- Il est exclu des autres activités, qu'il impacte en effet de manière indirecte. Souvent plus à même de renchérir sur le prix des terrains, en raison d'une rentabilité et d'une puissance financière supérieures, le commerce peut évincer des activités productives moins rentables au mètre carré de foncier. Source d'emploi local, générant a priori moins de nuisances, l'acceptabilité des centres commerciaux par les populations qui vont pouvoir aller consommer dans ces lieux, est plus grande que celle des activités de type productives, pour lesquelles les publics consommateurs se sentent moins concernés directement, peu sensibles ou sensibilisés aux questions de développement économique local ou d'attractivité. De plus, il est en effet difficile de faire cohabiter des espaces et des voiries dédiées à l'accueil d'un public nombreux avec des activités productives nécessitant par exemple des accès poids lourds réguliers. À ces usages conflictuels, qui peuvent même être incompatibles légalement en raison de normes de sécurité, s'ajoutent le fait que certaines zones commerciales se donnent des objectifs qualitatifs et d'esthétiques pour renforcer leur attractivité et que des activités industrielles viendraient entacher.

b) Des tentatives jusqu'à présent infructueuses de maîtrise du développement des zones commerciales de périphérie

Face au rapide engouement pour cette nouvelle forme de développement commercial particulièrement espacivore, plusieurs lois ont cherché à encadrer son expansion. Dès 1973 sont créées dans le cadre de la loi Royer les Commissions Départementales, successivement dites « d'urbanisme », « d'équipement » puis « d'aménagement commercial » entre 1973 et 2008. Elles sont chargées d'étudier et d'autoriser ou de refuser les projets de construction de surfaces commerciales de plus de 1.500m² pour les villes de 40.000 habitants et plus (1.000m² pour les villes plus petites) – les seuils de surface ayant fluctué entre les deux dates. C'est la première fois en France que le développement commercial se voit contraint, alors qu'il bénéficiait jusque-là d'un flou juridique et réglementaire, contrairement aux activités industrielles largement encadrées par des directives de sécurité et environnementale (Desse, 2013).

Au fur et à mesure du remaniement de la composition et du fonctionnement des Commissions, on observe un évincement progressif des représentants économiques dans leur composition. Parmi ces derniers, seules les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres des Métiers et de l'Artisanat y siègent encore en 1993. Puis en 2008, les élus deviennent majoritaires et jouissent du droit de décision exclusif sur le développement des zones commerciales, accompagnés de l'avis de quelques experts. De plus, les élus disposent des avantages de gestion des usages du sol au travers des documents

³³ Rapport sur « La revitalisation commerciale des centres-villes », secrétaire d'état chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Inspection Générale des Finances, 15p

d'urbanisme, du droit de préemption urbain et éventuellement, disposent de réserves de foncier public (Coulondre, 2016).

On peut y voir une des conséquences de la « directive services » de 2006 de la Commission européenne qui a mis à mal la volonté d'encadrement des développements commerciaux. Cette directive visait en effet notamment à supprimer les dispositions existantes pouvant entraver la libre installation de commerces et l'exercice de la libre concurrence. Elle s'est traduite en France par une première loi, dite de modernisation de l'économie de 2008 (LME)³⁴. Cette dernière a supprimé le critère dit de « suréquipement commercial » pouvant jusqu'alors être retenu par les commissions pour stopper le développement de nouveaux programmes commerciaux, et les obligeant ainsi à baser leur analyse d'un nouvel équipement sur les critères d'aménagement du territoire et de développement durable. Aussi, il existe en pratique peu de ressorts pour justifier un refus auprès d'un porteur d'un projet de développement commercial : *« les membres des CDAC ne savent pas très bien ce qui peut les autoriser à rejeter un projet d'installation dans la mesure où il n'existe pas de critères ni de normes partagées pour définir les exigences minimales à respecter en matière de développement durable et d'aménagement du territoire »* (Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, au cours de la Commission sénatoriale de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 16 décembre 2009).

La difficulté à contenir les développements commerciaux de périphérie vient aussi du prix toujours très bas des terres agricoles et des friches en périphérie. Il est donc très tentant pour les propriétaires fonciers, y compris les collectivités, de chercher à valoriser leur foncier en l'affectant à des développements commerciaux (plus rémunérateur), ce à quoi s'ajoutent les arguments d'une attractivité territoriale renforcée et de la création d'emplois. Récemment, l'encadrement plus strict de l'usage du foncier agricole, la prise de conscience de la dévitalisation commerciale des centres-villes, les préoccupations environnementales, notamment liées à la préservation de la biodiversité, rendent beaucoup plus difficile la sortie de terre de nouveaux projets commerciaux. Face à ces difficultés, l'argument de développement est aujourd'hui de travailler sur les pôles commerciaux existants, en les agrandissant et en les « verdissant ». Il s'agit aussi de grossir pour être en mesure de concurrencer les autres zones à proximité dans une logique de « cannibalisme commercial ». Ainsi, le développement et la rénovation des zones commerciales déjà existantes, représentent en 2018 40% des dossiers accordés en CDAC (Procos, 2019). *« Ce qui change en revanche, c'est la priorité accordée par les promoteurs à la création ou à la rénovation des équipements plutôt qu'à la création ex nihilo de nouvelles zones commerciales. Objectif : être plus gros que ses concurrents immédiats pour offrir aux clients l'offre commerciale la plus complète possible. L'ère des mégazones ne fait que commencer... »*, Franck Gintrand extrait du livre « Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes » 2018.

c) Développements commerciaux de périphérie : les nouvelles régulations et leurs impacts

³⁴<https://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/europe-directive-services-transposee-france.html>

Si les zones commerciales périphériques ne sont pas le seul facteur explicatif de la vacance commerciale des centres-villes, elles n'en demeurent pas moins une cause majeure. En plus des tentatives de régulation par les Commissions Départementales, via l'élaboration de Chartes commerciales ou l'élaboration des documents d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) liés aux SCOT (l'urbanisme commercial est désormais intégré dans les SCOT) d'autres actions et outils existent. C'est notamment le cas du FISAC.

Le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce a été créé en 1989 à l'occasion de l'adoption de la Loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Dès les années 1990, ce fonds avait déjà pour objet de répondre aux problématiques causées par la désertification de certains espaces ruraux, en raison de la concurrence générée par les pôles de grande distribution en périphéries des villes. Le FISAC dispose d'une enveloppe d'un montant fluctuant³⁵, mobilisable par les collectivités locales au bénéfice des entreprises locales, au travers d'actions de communication, d'animation, de support à l'activité, d'investissements dans des infrastructures spécifiques ou au travers d'aides directes³⁶.

Le FISAC, après avoir enregistré une forte baisse de son enveloppe, passée à 15 millions d'euros en 2018, est aujourd'hui un outil amené à disparaître, acté par la loi de finances de 2019³⁷. Ce dispositif est en partie remplacé et en partie complété par les dispositions de la loi ELAN (novembre 2018) et le plan d'action cœur de ville concernant 222 centres-villes prioritaires. Ce dernier dispositif, chargé de redynamiser les centres-villes, est doté d'une enveloppe de 5 milliards sur 5 ans. Le conventionnement autour du dispositif cœur de ville, peut maintenant venir se rattacher à la démarche « Opération de revitalisation du territoire », cadre contractuel plus large entre État et collectivités, qui permet aux collectivités de faciliter la rénovation de leur tissu urbain, tant du parc de logements que des locaux

³⁵ Évalué à 69.36 millions en 2001, 67.08 M en 2002, 66.70M en 2003, 95M en 2004 et évalué à 82M en 2017, et 15 M en 2018

https://www.senat.fr/rap/r05-257/r05-257_mono.html#toc5

<https://www.banquedesterritoires.fr/presque-trente-ans-le-fisac-place-en-soins-palliatifs>

³⁶ Le fonds assis dans un premier temps sur une taxe solidaire prélevée auprès des surfaces de grande distribution (Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat) et devenu en 2003 (Article 100 de la loi de modernisation du 4 août 2008) par le biais de la loi de finance, une dotation inscrite au budget de l'État. Après une modification de ses modalités d'application en 2008 et au final une refonte globale de son mode de fonctionnement en 2014 (Article L.750-1-1 du code de commerce figurant à l'article 61 de la loi du 18 juin 2014 « Art. L. 750-1-1.-Dans le respect des orientations définies à l'article L. 750-1, le Gouvernement veille au développement équilibré des différentes formes de commerce en contribuant à la dynamisation du commerce de proximité au moyen des aides prévues à l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

« Les opérations éligibles aux aides du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce sont destinées à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation, en particulier pour les travaux de mise aux normes des établissements recevant du public et la sûreté des entreprises, ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

« Les opérations, les bénéficiaires et les dépenses éligibles sont définis par décret. Ce décret fixe également les modalités de sélection des opérations et la nature, le taux et le montant des aides attribuées. »)

<https://www.legifrance.gouv.fr>

³⁷ <https://www.banquedesterritoires.fr/plf-2019-les-deputes-actent-l'extinction-du-fisac>

commerciaux et artisanaux, « pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme du territoire ³⁸».

Cet ensemble de mesures et d'outils anciens (commissions départementales) et plus récents (opération cœur de ville) semble récemment porter ses fruits. On observe, dans la Figure 13, une baisse des mètres carrés de surfaces commerciales nouvelles autorisées chaque année, et un stock des opérations des principaux promoteurs qui passe sous la barre des 5 millions de m² en raison des abandons et reports de projets de plus en plus nombreux (Procos, 2020). Si cette diminution importante peut être imputée au durcissement des normes à respecter, aux mesures de contrôles, elle peut aussi l'être par une demande moindre des enseignes commerciales ou la baisse de leur rentabilité³⁹. Par ailleurs, il n'est ici recensé que les opérations dont la surface de vente est supérieure à 1.000 m², l'ensemble des autres opérations passant sous cette barre n'est pas restitué dans ces chiffres.

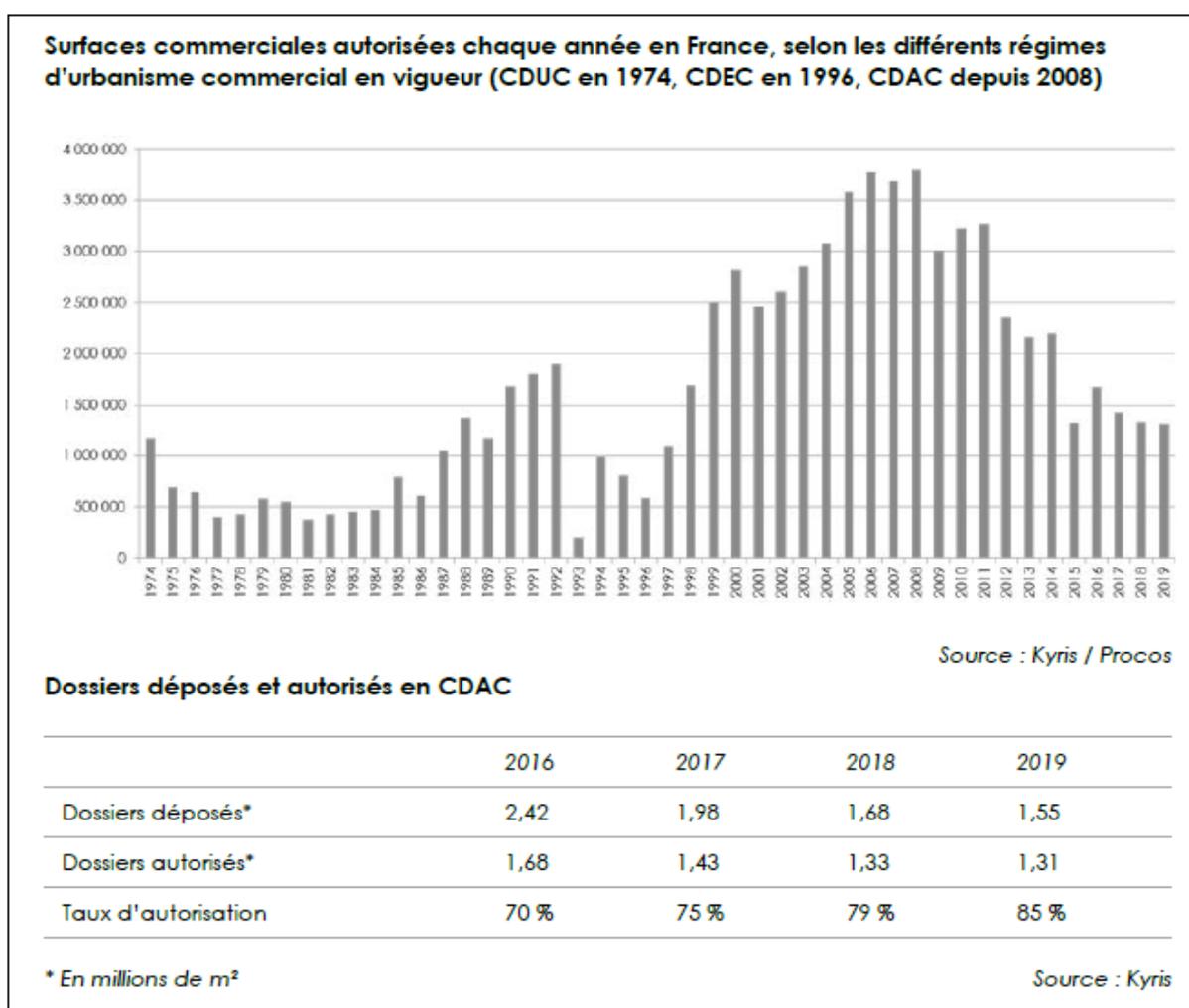


Figure 13 : Nouvelles surfaces commerciales autorisées, source et réalisation : PROCOS infos n°25, février 2020

³⁸ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr>

³⁹ Observatoire PROCOS du commerce, bilan et perspectives de l'immobilier de commerce, PROCOS infos n°25, février 2020

Si les projets commerciaux nouveaux peuvent rencontrer des oppositions locales fortes ou buter sur des freins réglementaires ou financiers, ils continuent de séduire un certain nombre de décideurs locaux. Dans les Alpes-Maritimes par exemple, et sous couvert de rattrapage du niveau d'équipement commercial des autres départements, c'est une progression de 7% des surfaces commerciales entre 2013 et 2016 (CCINCA, 2018), et encore plus de 300.000m² de projets qui étaient envisagés en 2018, soit sous la forme de créations de nouveaux centres, soit sous celle de l'extension de centres commerciaux déjà existants (Figure 14).

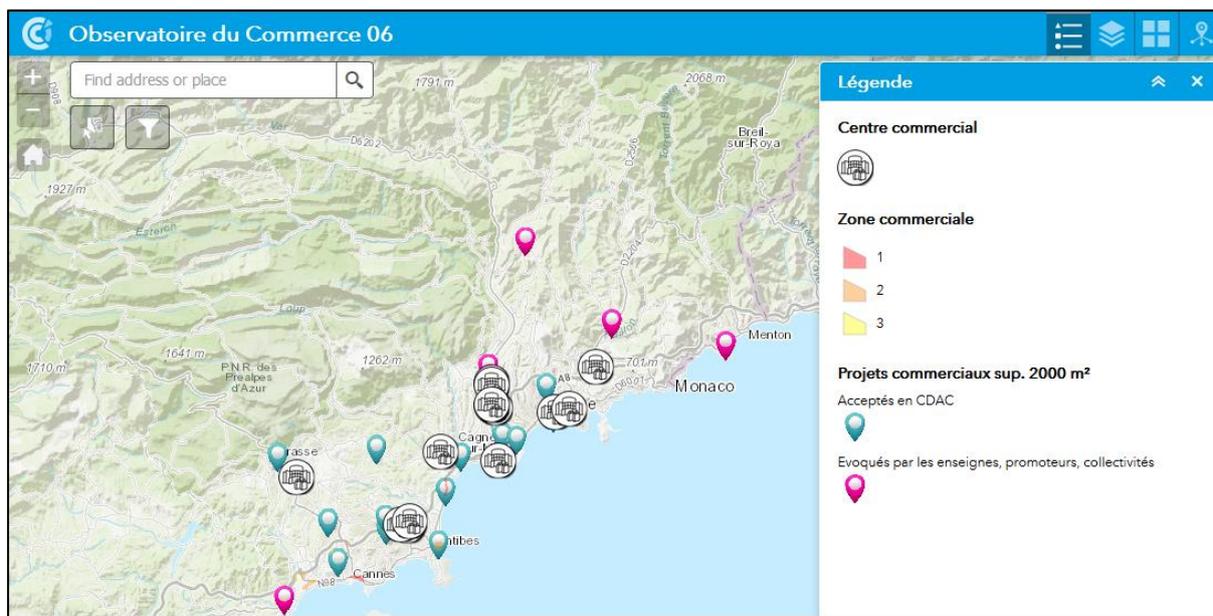


Figure 14 : Concentration des grandes surfaces commerciales dans les Alpes-Maritimes, extrait de la cartographie dynamique de l'observatoire du commerce 06, CCI NCA 2020

Les mesures mises en place pour contrer les effets de la désertification des centres-villes sont nombreuses, et sont associées à de lourds moyens financiers et d'ingénierie. Dans de nombreux cas, on observe cependant que ces actions des collectivités pour le maintien et le développement de leurs commerces de proximité prennent la place ou font office de stratégie de développement économique du territoire, et laissent sur le seuil l'ensemble des autres activités, en particulier les activités productives. D'un côté le foncier disponible est affecté en priorité au logement, mais aussi aux activités commerciales, qui jusqu'à très récemment ont été très consommatrices, et largement soutenues par les élus et la population. De l'autre côté, on constate en parallèle la difficulté à mobiliser du foncier économique pour les activités productives, industrielles, logistiques ou artisanales. Elles sont en effet jugées moins souhaitables à proximité des centres urbains pour des questions de nuisances ou d'image, mais aussi jugées plus volatiles et moins sûres, dans les moyens et longs-termes, que les activités dédiées à la sphère présentielle. Le marché conduit par ailleurs à l'éviction de bon nombre de ces activités économiques, au profit notamment des activités commerciales, qui sont caractérisées par une propension plus élevée à payer le foncier. Accéder à du foncier pour les activités économiques non commerciales s'avère donc complexe et ce d'autant plus que cette dimension foncière, au plus proche du terrain, reste très

largement absente des politiques de développement économique et d'attractivité, qui sont définies à des échelles plus vastes.

Or, des signaux d'alarme ont pourtant été tirés par de nombreux rapports d'information (Attali, 2008 ; Cadic, 2018 ; Gallois, 2012) et l'approche scientifique théorique même de l'économie résidentielle a relativisé sa solidité et sa durabilité, au regard du fonctionnement complémentaire entre territoires résidentiels et territoires voisins plus productifs (Davezies & Talandier, 2014). Les territoires peinent malgré tout à ouvrir les yeux et à agir sur la dilution du maillage productif local, particulièrement dans les territoires résidentiels attractifs où le foncier se fait rare et cher. Il devient difficile de faire émerger du foncier pour les activités économiques, autres que les commerces, et c'est particulièrement le cas quand il s'agit d'activités productives. Le foncier n'est pas extensible et les priorités sont clairement à la protection de l'environnement et des terres agricoles, et à la production de logements. Il devient donc nécessaire de définir de façon stricte le foncier économique pour objectiver les débats sur son éventuelle carence et sur la place qu'il peut tenir dans les politiques de développement économique.

1.4) Mieux connaître le foncier économique et sa place dans les politiques de développement local

En se penchant sur le sujet du foncier économique, sur son occultation dans l'énoncé des politiques publiques, sur la place, minime, qui lui a été récemment faite dans les référentiels de l'aménagement, et sur les difficultés rencontrées par les acteurs du territoire à créer ce type de foncier, on voit émerger des interrogations de fond quant à sa connaissance et sa maîtrise. Avant toute évaluation des politiques locales d'aménagement, il convient donc de s'attacher à préciser les contours du foncier économique. À quoi le foncier économique correspond-il, et sur la base de quels critères le qualifie-t-on de tel ?

1.4.1) L'absence de définition consensuelle du foncier économique

Il n'existe pas aujourd'hui de définition nationale du foncier économique, pas plus qu'il n'existe de définition de ce qu'est une zone d'activités économiques. A priori simple à définir, le foncier économique pourrait correspondre au foncier où se trouvent actuellement des activités économiques ou bien aux zones où ces dernières se regroupent. Cependant, la délimitation du foncier économique apparaît dans les faits bien plus ardue que ces définitions génériques.

Cette absence de définition consensuelle du foncier économique ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas sur le terrain. Empiriquement, chacun d'entre nous identifiera des terrains qu'il considérera comme du « foncier économique » : zones d'activités, zones commerciales, zones artisanales, cluster d'artisans ou d'entreprises (en milieu rural notamment), activités isolées, etc. constituent des réalités bien concrètes et très présentes des paysages urbains, périurbains et ruraux. Mais comme tout objet qu'on souhaite traiter scientifiquement, le foncier économique demande à être conceptualisé, abstrait des

multiples visages qu'il arbore au quotidien. Ce faisant, on affronte vite des questions très concrètes de délimitation de l'objet « foncier économique » : doit-on compter l'ensemble des emprises foncières occupées par des entreprises (Figure 15)



Image 1: Nice, boulevard Saint-Roch, google map 2017



Image 2: Nice, boulevard Saint-Roch, google map 2020

Le foncier occupé par une entreprise de scierie dans le centre-ville de Nice, est-il à considérer comme du foncier économique malgré son insertion en tissu urbain dense ? Sa transformation en foncier résidentiel avec la démolition des entrepôts pour laisser la place à des immeubles constitue-t-elle une perte de foncier économique à comptabiliser ?

Figure 15 – Exemple d'une entreprise de scierie en centre ancien de Nice, foncier économique ou non ?

Doit-on comptabiliser les emprises foncières où coexistent par exemple un ensemble de fonctions (bureaux, habitations, commerces de rez-de-chaussée et artisanat) et dont la majorité relève de l'économie ? Doit-on comptabiliser les zones dites d'activités, mais où sont présentes des habitations et

des bâtiments mixtes d'activités au rez-de-chaussée et d'habitation en étage, comme illustré dans la Figure 16 :



Image 1: Saint-Tropez, ZA de Saint Claude, googlemap 2020



Image 2: Saint-Tropez, ZA de Saint Claude, googlemap 2020

Le foncier d'activités de la zone artisanale de Saint Claude à Saint-Tropez (83) est constitué d'un ensemble mixte d'habitations et de locaux d'activités, peut on véritablement le considérer comme du foncier économique ?

Figure 16 - Logements dans la zone d'activités artisanales de Saint-Claude à Saint-Tropez, foncier économique ou non ?

Doit-on définir un seuil pour définir si un foncier est économique ou non ? Si oui, ce dernier concerne-t-il un nombre d'entreprises, un nombre d'emplois ou un nombre de mètres carrés minimal ? Quoi qu'il en soit, un foncier peut-il être économique s'il n'est pas occupé, ou s'il est occupé temporairement par d'autres fonctions ?

S'ajoutent à ces questions celles qui sont relatives au statut réglementaire du sol : Comment, à ce moment, là définit-on le foncier économique disponible ? Est-ce le foncier vierge en zone d'activités, autour de la zone d'activités, n'importe quel foncier ? Le foncier vierge en zone d'activités, est-il pour autant disponible et disposé à accueillir n'importe quelle activité économique ? La disponibilité foncière que l'on pourrait constater chemin faisant en zone d'activités, ou à proximité, signifie-t-elle que le foncier est véritablement libre ? Est-il possible d'en déduire que l'offre de foncier économique est suffisante, puisqu'il en reste de l'inoccupé ?

1.4.2) L'impossible objectivation du débat sur le foncier économique

En l'absence de définition établie et partagée, chacun définit le foncier économique selon ce qui fait sens sur son territoire, en posant des définitions plus ou moins floues au gré de ce que l'on souhaite observer, reposant sur les découpages réglementaires (PLU) ou sur des concentrations de fait d'activités (caractérisées par leur surface, leur nombre d'entreprises et/ou d'emplois) servant le plus souvent de critères de délimitation. Cette variété de définitions, ou cette absence de définition, rend tout diagnostic et toute comparaison impossible, qu'il s'agisse de la quantité de foncier économique existant, de sa quantité disponible, ou de sa qualité et sa composition. Impossible de connaître le montant de la ressource, sa localisation, de ses évolutions et de leur nature. Il est également impossible de savoir si ce foncier économique est suffisant ou pas d'un point de vue quantitatif et qualitatif (sans compter que les besoins sont eux-mêmes très difficiles à évaluer).

Dans cette situation de flou, où la perception prend souvent le pas sur l'objectivation, chacun peut donc à son aise tenir le discours qu'il souhaite en fonction de ses intérêts, ce qui peut aboutir à des décisions stratégiques, dans des documents de planification aussi bien locaux que régionaux, qui ne se basent pas sur des réalités objectives, mais sur des partis-pris.

L'absence de définition pose aussi un problème plus fondamental de connaissance scientifique sur laquelle ensuite baser l'action. L'absence de définition claire du foncier économique empêche en effet d'en comprendre les logiques d'évolution. Or ce point est crucial : par exemple, dans l'hypothèse où l'on constaterait une diminution du foncier économique (quelle qu'en soit la définition), mais sans la comprendre, il serait inutile de « recréer » du foncier économique qui disparaîtrait lui aussi à terme, les mêmes causes (non identifiées) produisant les mêmes effets. Définir avec précision le(s) foncier(s) économique(s), en cerner les évolutions quantitatives et qualitatives, et être en mesure de les expliquer, de comprendre les logiques à l'œuvre est donc déterminant pour qui veut établir des stratégies foncières, quelles qu'en soient les échelles.

Il est important ensuite de décrire les évolutions du foncier économique avec une profondeur temporelle la plus grande possible. Y a-t-il eu une augmentation, avec un agrandissement des ZAE existantes et/ou la création de nouvelles ZAE, une diminution, et le cas échéant, sous quelles formes et dans quelles localisations ? Si le foncier économique augmente vs diminue, au détriment ou bénéfice de quels autres types de foncier, de quelles activités (agriculture, artisanat, commerce, résidentiel ?)

Conclusion de partie

Le foncier économique se signale à l'échelle de l'histoire et des outils de l'aménagement par une place clairement marginale. Alors que le foncier (à travers sa disponibilité, sa localisation et sa qualité, les servitudes qui le grèvent, etc.) est au cœur des politiques du logement, de l'agriculture ou de la préservation des espaces naturels, il est marquant de voir combien il est absent des débats, pourtant vigoureux et nourris, sur le devenir économique de la France. Outre son absence dans les référentiels de l'aménagement, c'est tout naturellement une absence d'encadrement, de protection et d'outils qui en découlent. Il n'y a donc pas de territorialisation effective des injonctions étatiques en matière de développement économique et de relance industrielle.

Le foncier économique n'est-il donc pas un préalable au développement économique local ? Les territoires sont-ils donc tous en capacité de s'auto-organiser sur le sujet ? Cette question a son importance, d'autant plus au regard des dynamiques différenciées qui s'observe en matière de développement économique, entre les activités commerciales et productives, particulièrement lisibles dans l'usage local qui est fait du foncier économique. L'essor des grandes zones commerciales de périphérie induit un biais dans la prise en considération du foncier économique, comment se douter d'un potentiel manqué quand il est possible de constater un développement croissant de ces surfaces commerciales ?

Cette position marginale du foncier économique dans les débats institutionnels s'accompagne d'un grand manque de connaissances sur sa localisation, ses caractéristiques ou ses évolutions. C'est qui est logique puisqu'il n'est pas défini, et donc difficile à étudier, à quantifier. Or ces connaissances seraient cruciales pour comprendre les dynamiques d'évolution du tissu économique et des territoires, à la fois d'un point de vue morphologique et fonctionnel (localisation des différentes activités, effets induits en matière de pratique et de besoins d'aménagement ou de régulation des territoires locaux, etc.) et d'un point de vue plus directement économique (base économique territoriale, innovation et relais de croissance, structuration de filières et emplois induits, etc.).

Partie 2] – La mesure des dynamiques du foncier économique en Région PACA de 1999 à 2018

Que cela soit volontaire ou non, le modèle dominant du développement local en France, et en Région PACA, est majoritairement fondé sur l'approche du développement économique résidentiel des territoires (AdCF, Davezies, 2010) (Grandclement, 2020; Grandclement & Boulay, 2015). C'est aujourd'hui un modèle dont la viabilité est discutée (Grandclement & Boulay, 2021) même s'il n'est pas exclusif d'autres types de développement, et qu'il peut être redéveloppé et pensé en complémentarité avec les activités productives (Davezies, Talandier, 2014). La complémentarité des deux sphères d'activités est un élément majeur dans la mise en place d'une stratégie de développement économique viable. Cependant, « encore faut-il organiser leur compatibilité » (Daviet, Robert, 2012) : l'industrie, bien que transformée profondément aujourd'hui, peine à redorer son blason, même si son importance dans la compétitivité de l'économie et son rôle majeur structurant dans la production de valeur ajoutée et d'emplois n'est plus à démontrer (Attali, 2008 ; Gallois, 2012 ; CAUE, 2014).

On observe donc depuis quelques années une volonté affirmée des gouvernements successifs français de promouvoir les activités industrielles, et plus largement les activités productives (Chatillon, 2011). En attestent les nombreuses politiques successivement menées depuis une dizaine d'années, dont la dernière en date, « Territoire d'Industrie » a été lancé en novembre 2018 et dans laquelle l'État s'engage à soutenir le développement industriel de 124 territoires. Alors que la question foncière est très largement absente des politiques de développement économique, notamment quand elles sont définies nationalement, ce nouveau dispositif intègre au contraire la question foncière pour assurer l'accueil des projets sur les territoires ciblés. Concrètement, une enveloppe budgétaire est spécifiquement dédiée au portage foncier (Conseil National de l'Industrie, 2018).

Pour autant le manque de définition et de connaissances vient questionner l'efficacité de cette démarche. En effet, les territoires ciblés dans ce dispositif ont-ils tous besoin d'aide face à de l'acquisition foncière ? La tension du marché est-elle la même partout ? On devine certes d'importantes tensions sur le marché du foncier économique, mais il existe peu de dispositifs d'observation pour prouver factuellement ces soupçons. En effet, sans définition claire du « foncier économique », il est impossible de faire le bilan de sa disponibilité ou des besoins qui s'expriment. Il n'est pas possible de savoir comment le foncier économique se répartit, où il fait défaut, ni même comment il est constitué. Un artisan exerçant son activité à son domicile, est-ce du foncier économique ? Au même titre qu'une zone d'activités économiques ? Et comment définir cette dernière, sur quel périmètre, sur quelle définition ? Sur la base d'activités qui se concentrent en un lieu ou sur la base d'un règlement d'urbanisme ? Le foncier économique est-il composé de tout type d'activités, même si elles sont

hôtelières, nautiques, ou liées à la Défense ? Le foncier économique peut-il encore être considéré comme tel quand il est mité par de l'habitat ?

Quand on pense au foncier économique, immédiatement on y associe l'image de la zone d'activités. Schématiquement, elle concentre les établissements économiques, elle est bien identifiable visuellement, de périmètre plutôt défini et disposant la plupart du temps d'une dénomination plus ou moins officielle. Seulement comment en définir précisément les contours ? Sur quels critères se base-t-on pour les définir et les identifier, et ainsi les comparer d'un territoire à l'autre ? Pour l'heure la question fait encore débat régionalement, où différents groupes de travail coexistent, et la question n'est pas définitivement tranchée nationalement. Par exemple, la loi NOTRe attribuant aux EPCI la compétence « Actions de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme⁴¹ », ne définit à aucun moment ce que sont les zones d'activités.

La définition de cet objet est d'autant plus ardue que les zones d'activités prennent place dans une série de couches historiques qui se combinent : héritages spatiaux, coexistence de différents paradigmes d'aménagement, etc. Se sont ainsi succédées des approches poussant à la concentration des activités (Charte d'Athènes, 1933 ; Pinson, 2015) à d'autres la remettant en question au profit du concept de mixité fonctionnelle, laquelle est susceptible de perturber la délimitation du foncier « proprement » économique (PUCA, 2015) . S'ajoutent à ces problèmes de délimitation d'autres problèmes liés à la diversité des modes d'observation du foncier économique (Gérard & Schmitt, 2012) : plusieurs organismes produisent de la donnée foncière, principalement à des fins d'observation et de connaissance des dynamiques de l'habitat et du logement, mais cette observation ne s'effectue pas de manière partagée, chacun mobilisant ses propres définitions et sources de données (CEREMA, 2017).

Aussi, dans cette partie, nous nous attacherons à identifier l'ensemble des formes que peut prendre le foncier économique pour en proposer une définition et une typologie. Ce travail se fera en interaction avec la critique des modes actuels de connaissance du foncier économique. Enfin, nous proposerons un ensemble de sources d'informations et de prétraitement des données disponibles pour décrire les évolutions du foncier économique et chercher à les expliquer. Parmi ces sources de données, nous retiendrons celles permettant d'obtenir de l'information sur le foncier économique, mais aussi que les activités économiques et la population pour ne pas isoler le sujet et mettre en perspective au regard de l'évolution générale du territoire. Des entretiens qualifiés viendront compléter ces bases quantitatives pour apporter des explications contextuelles à l'analyse des données.

41 Articles 64 et 66

2. 1) Qu'est-ce le foncier économique ?

« Il n'existe pas de définition juridique d'une zone d'activité, qui procède de la volonté des collectivités territoriales et de leurs groupements. Toutefois, plusieurs critères – au sens de faisceau d'indices – peuvent être pris en compte pour identifier les zones d'activités. Une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité, à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques. À ce titre, le seul octroi d'autorisations d'urbanisme ne peut être considéré comme caractérisant une organisation en « zone ».⁴² »

Cette réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le Journal officiel du Sénat le 31/05/2018 ⁴³montre qu'alors même qu'on pourrait penser l'objet ZAE comme bien bordé juridiquement, il n'en existe pas de définition stricte.

Cette carence a d'ailleurs posé quelques cas de figure compliqués lors de la mise en œuvre de la loi NOTRe, réattribuant la compétence de gestion et développement des ZAE aux intercommunalités à la place des communes. Face à cette situation, plusieurs organismes ont proposé des définitions. C'est par exemple le cas de l'AdCF qui retient 5 critères pour identifier et définir une ZAE :

- « Sa vocation économique est mentionnée dans un document d'urbanisme.
- Elle présente une certaine superficie et une cohérence d'ensemble.
- Elle regroupe plusieurs établissements/entreprises.
- Elle est dans la plupart des cas le fruit d'une opération d'aménagement.
- Elle traduit une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné » (AdCF & CEREMA, 2018).

Cette approche est intéressante, mais ne permet pas de définir avec suffisamment de précision l'objet ZAE. Par exemple, le critère de taille peut être excluant pour les microzones d'activités, alors même qu'il en existe beaucoup dans des contextes de marché tendus comme dans les Alpes-Maritimes par exemple. De même, la cumulativité des critères pose question : il existe des enveloppes foncières encore vierges d'entreprises qui représentent pourtant du foncier économique. C'est pour tenter de contourner ces limites que nous proposons ici une typologie du foncier économique, qui distingue 4 catégories :

- Le foncier économique de droit
- Le foncier économique de fait
- Le foncier économique de proximité
- Le foncier économique de projet

⁴² Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018 - page 2705, à la Question écrite n° 03733 de M. François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 15/03/2018 - page 1146 :

2. 1.1) Les différents types de foncier économique : proposition de typologie

Les différents types de foncier économique qu'on peut identifier ne s'opposent pas. De même qu'ils peuvent être tous nécessaires au fonctionnement d'un système économique local, ils se complètent et offrent un panorama complet des différents cas de figure qu'il est possible de rencontrer quand on aborde avec précision ce qu'est le foncier économique. Nous proposons tout d'abord de décliner le foncier économique en quatre types différents et complémentaires, pour recentrer ensuite le propos sur les seules zones d'activités, que nous définirons précisément et qui seront au centre de cette thèse.

a) Le foncier économique de droit

Première catégorie, le foncier économique de droit trouve sa définition dans la règle d'urbanisme, et plus précisément dans le règlement et le plan de zonage composant les documents d'urbanisme. Comme on l'a vu précédemment, il n'existe pas à ce jour dans le code de l'urbanisme de définition du foncier d'activités ni de ce qu'est une zone d'activités. Cependant grâce aux documents d'urbanisme, il est possible de délimiter le foncier économique de droit. Il est en effet identifié dans le plan de zonage par un zonage spécifique, qui dans le règlement d'urbanisme communal se rapporte à un panel de règles encadrant, entre autres, l'installation et le développement des activités économiques (détaillé sous les entrées principales dans la Figure 17).

Ces règles définissent les types d'activités autorisées ou non sur site, leurs conditions d'installation, d'exercice et les règles de construction à respecter (hauteurs, espacements ...). Le plan de zonage, quant à lui, spécifie l'emplacement et les superficies dédiées à l'accueil des activités économiques dans la commune. Ces éléments sont également synthétisés dans le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme qui détaille les composantes du territoire, zone par zone. Les grandes orientations d'aménagement et de développement dans la commune sont présentées dans le Programme d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), on peut donc y retrouver les éléments relatifs au projet politique local en matière de développement économique.

I - Destination des constructions, usage des sols et natures d'activité*

1- Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations - Art. R151-30 à R151-36

2 - Mixité fonctionnelle et sociale – Art. R151-37 à R151-38

II- Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

1 - Volumétrie et implantation des constructions - Art. R151-39 et R151-40

2 - Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère - Art. R151-41 à R151-42

3 - Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâties et abords des constructions - Art. R151-43

4 - Stationnement - Art. R151-44 à R151-46

III- Équipement et réseaux

1 - Desserte par les voies publiques ou privées - Art. R151-47 et R151-48

2 - Desserte par les réseaux - Art. R151-49 et R151-50

* Les articles R. 151-27 à R. 151-29 ayant vocation à lister les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être utilisées pour différencier les règles au sein du règlement du PLU, ils n'ont pas spécifiquement à être réintégrés dans le règlement en tant que partie spécifique.

Figure 17 - Nomenclature recommandée - règlement du PLU – source et réalisation : ministère du Logement et de l'habitat durable, 2015.

Avec le temps, les règles d'urbanisme concernant les activités économiques tendent à s'affiner et à se spécifier. On utilise par exemple des sous-zonages d'activités qui ouvrent la possibilité, au sein du zonage dédié aux activités économiques, d'inclure une variation dans les règles applicables, permettant par exemple le durcissement des conditions d'installation ou de développement, l'inclusion ou l'exclusion de certaines fonctions, etc., comme cela est visible sur la Figure 18 (cas de Cannes). Cette dimension réglementaire et juridique du foncier économique est une constante des documents de planification, anciens et nouveaux. On dispose ainsi de la possibilité d'étudier des objets similaires sur des périodes de temps différentes.

On note cependant que le foncier de droit peut lui-même comprendre deux types de foncier. En effet, on peut distinguer le foncier public, appartenant à la collectivité locale, du foncier privé appartenant à un tiers. Cette distinction a son importance, car de nombreuses collectivités n'associent pas le foncier économique privé à du foncier économique potentiel : n'en ayant ni la propriété, ni la gestion, elles considèrent qu'elles ne peuvent agir dessus. Ce sentiment, révélé lors d'entretiens réalisés auprès de maires, est confirmé par le travail de mise à jour des données relatives aux ZAE issues de la base des CCIT. En effet, des oublis de foncier économique de droit que les agents des collectivités n'avaient, en toute bonne foi, pas fait remonter dans la base, se justifiaient en réalité par l'impossibilité pour la collectivité de maîtriser ces terrains⁴⁴ et par conséquent par une non considération comme du foncier économique

⁴⁴ Ces erreurs sont rectifiées dans la base que nous utilisons ici.

mobilisable. Enfin, il convient de noter que le foncier économique de droit peut être un foncier encore inoccupé par des activités : seul son aspect réglementaire, légitimant les activités économiques, compte.

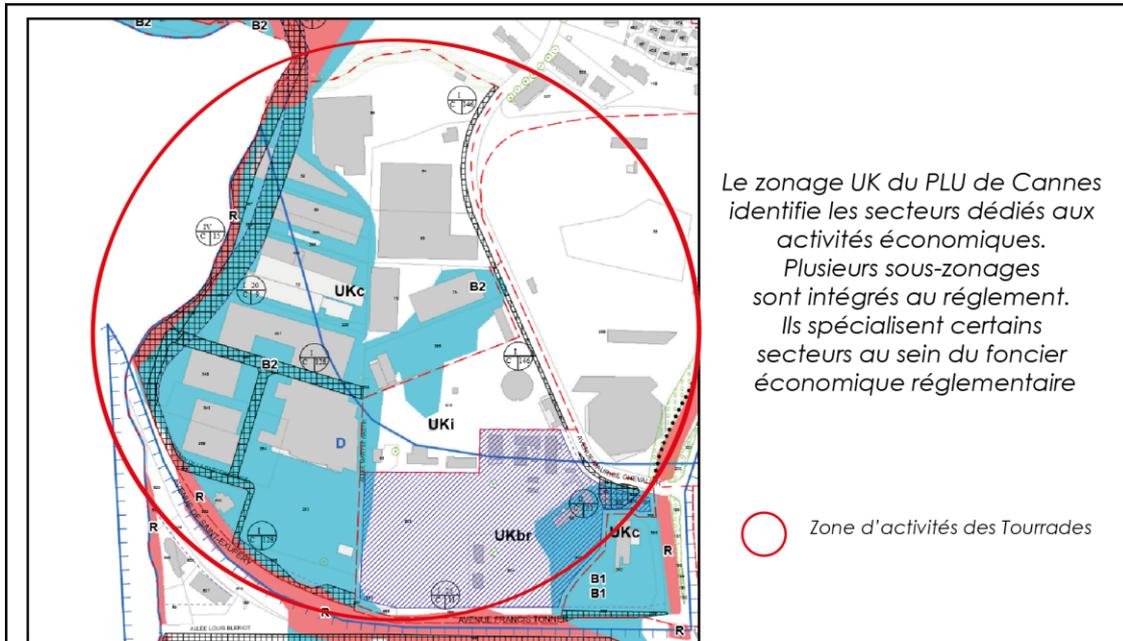


Image 1 : Plan de Zonage du PLU de Cannes (06), modification n°11, approuvé en Avril 2018

CHAPITRE VIII	
DISPOSITIONS APPLICABLES A LA	
	ZONE UK
ARTICLE UK 0	
	CARACTERE DE LA ZONE
<p>La zone «UK» est une zone à prédominance d'activités, comprenant les secteurs UKa, UKb, UKc, UKe, UKf, les secteurs UKi et UKz, réservés à un usage industriel, deux secteurs UKa et UKb dans lesquels les constructions à destination mixte d'habitat et d'activités sont autorisées sous certaines conditions, et le secteur UKbr attaché au projet technopolitain sur le site de la Bastide Rouge...</p>	
SECTION 1 - NATURE DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DU SOL	
ARTICLE UK 1	
	OCCUPATION ET UTILISATION DU SOL INTERDITES
<p>§ Sont interdits, hors des zones soumises à des risques naturels «inondation», «incendies de forêt» et/ou hors des zones définies par le plan d'exposition au bruit :</p> <p>Dans tous les secteurs : les caravanes isolées, les habitations légères de loisirs (H.L.L), les parcs résidentiels de loisirs (P.R.L), les carrières, les équipements collectifs, à l'exception de ceux autorisés sous conditions à l'article UK 2, les constructions à usage agricole, à l'exception de celles autorisées sous conditions à l'article UK 2, les affouillements et les exhaussements du sol, à l'exception de ceux autorisés sous conditions à l'article UK 2, les installations classées, à l'exception de celles autorisées sous conditions à l'article UK 2, le long de l'autoroute A8, et de la RN 7, de l'avenue Francis Tonner et du boulevard du Rivage, les surfaces de stockage, à l'exception de celles autorisées sous conditions à l'article UK 2.</p> <p>Dans les secteurs UKa :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions à usage de commerce de détail et d'habitation autres que celles décrites à l'article 2. <p>Dans les secteurs UKb, UKbr, UKc, UKe, UKf :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions à usage d'habitation autres que celles décrites à l'article 2. <p>Dans les secteurs UKb et UKf :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les constructions à usage de commerce de détail. <p>Dans les secteurs UKi et UKz :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toutes les occupations et utilisations du sol, à l'exception de celles autorisées sous conditions à l'article UK 2. <p>§ Sont interdites, dans les zones soumises à des risques naturels «inondation», «incendies de forêt» et/ou dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toutes les occupations et utilisations du sol, à l'exception de celles autorisées sous conditions à l'article UK 2. 	

Image 2 : Extrait du règlement du PLU de Cannes (06), modification n°11, approuvé en Avril 2018

Figure 18 - Le foncier économique de droit – une définition par le règlement d'urbanisme – Source : PLU de Cannes, 2018 ; Réalisation : L.Thomas, 2021

Le foncier économique de droit n'exclut pas d'autres usages du sol en concurrence avec sa vocation, pourtant bien définie. On constate en pratique qu'il peut héberger des activités qui n'ont rien à voir avec l'orientation majoritairement économique du règlement : cimetières, terrains de sports ou équipements publics. D'aucuns expliquent ce phénomène par la suroffre de foncier économique au regard des besoins exprimés : « on y [sur le foncier économique de droit] implante même des collèges, des activités sportives » (Brasseur, 2019). Mais il nous semble exister une explication plus fondamentale et plus générale de ce phénomène : le manque de définition claire du foncier économique dont nous parlions dans l'introduction de cette partie. En effet, le document d'urbanisme étant réalisé à l'échelle communale, et avec une liberté de choix dans les définitions utilisées, les zonages mis en place comme les règles qui y sont associées sont très variables d'une commune à l'autre. Tant que le document est conforme à la loi, il peut présenter des spécificités propres à une commune (cf. le principe de libre administration des collectivités territoriales), et il n'y a donc pas nécessairement d'harmonie entre les documents d'une commune à l'autre. Le foncier économique de droit peut tout à fait dans une commune être dédié à l'accueil de services techniques et, dans une commune voisine, héberger uniquement des commerces ou des services, à l'exclusion de toute autre occupation du sol.

Il convient donc de prendre garde à « ne pas voir dans les règlements locaux des produits techniques et stéréotypés, dont la rédaction mécanique ne laisserait que peu de marge de différenciation » (Melot & Bransieq, 2016) si l'on veut se mettre en mesure d'étudier correctement l'état et la dynamique du foncier économique de droit. Même s'il existe aujourd'hui une tendance à l'harmonisation et à la standardisation de la conception des documents d'urbanisme (notamment via le système de normalisation du CNIG⁴⁵ qui vise à rendre accessible et public l'ensemble des documents d'urbanisme approuvé au travers du Géoportail de l'urbanisme⁴⁶), il n'empêche que qui veut estimer avec précision le foncier d'activité doit nécessairement étudier au cas par cas chaque document d'urbanisme. Cette harmonisation de l'information et sa diffusion devraient permettre des diagnostics fonciers aux échelles supra-communales plus aisés mais tant que le foncier économique ne sera pas défini nationalement, la limite entre ce qui relève de l'activité économique ou non restera floue, et en toute logique pourront encore se retrouver par défaut sur zone d'activités des occupations du sol ne relevant pas forcément de la sphère économique.

b) Le foncier économique de fait

La deuxième catégorie de foncier économique est celle du « foncier économique de fait ». Elle comprend les activités installées de façon plus ou moins concentrée, depuis longtemps ou pas, en un endroit qui n'est, à ce jour, pas réglementairement dédié à leur accueil (ce qui signifie qu'il est potentiellement inadapté à leur établissement et à leur développement). Cette présence d'activités dans des secteurs qui ne leur sont pas réglementairement dédiés s'explique de plusieurs manières.

45 CNIG : Le Conseil National de l'Information Géographique, en plus de sa mission de coordination des contributions dans le domaine des informations géographiques pour le compte du Gouvernement, fait office de structure de coordination, dans le cadre de la directive européenne INSPIRE, pour assurer la mise en place d'une architecture de données géographiques assurant l'interopérabilité des bases, leur usage et leur diffusion en Europe

46 Site : www.geoportail.fr

D'abord par l'implantation ancienne de ces activités, préalable à l'élaboration de tout document d'urbanisme. Elle peut également s'expliquer par l'absence de déclaration du changement de destination d'un bâtiment, comme un logement, un hangar, ou un garage qui serait devenu un local d'activité.

Pas plus que pour d'autres catégories du foncier économique, il n'existe de définition précise du foncier économique de fait : si cette forme d'implantation des activités est connue de tous, elle est appréhendée très différemment par les différents organismes qui s'y intéressent. Une zone de Brignoles présente un exemple typique de foncier économique de fait (Figure 19).



Image 1 : Géoportail 2018, Brignoles (83)

En rouge : un secteur concentrant de nombreuses activités, non identifié au PLU comme une zone d'activités, se trouvant en secteur d'habitation et d'équipement. On peut identifier dès lors ce secteur comme du foncier économique de «fait», pouvant s'apparenter à une zone d'activités «de fait». Pour mieux identifier les zones dites «de fait», on peut établir une liste de critères discriminants tels qu'un nombre minimal d'emplois ou d'établissements présents. Il n'est pas retenu, à ce jour, de définition officielle.

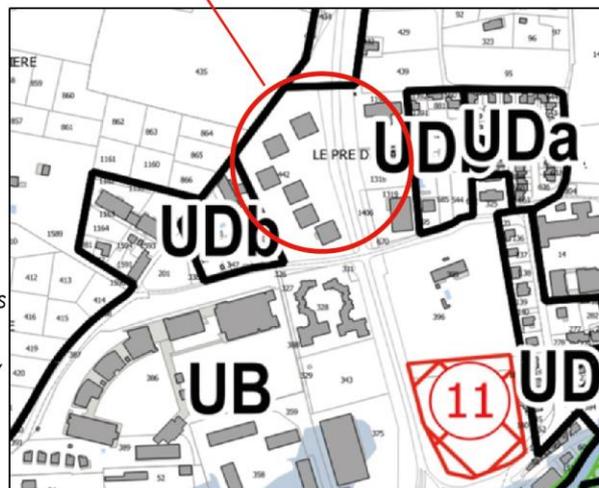


Image 2 : Extrait du plan de zonage du PLU de Brignoles (83), approuvé en juin 2018

Dispositions applicables à la zone UB

Caractère de la zone

La zone UB correspond aux secteurs dans lesquels l'habitat sous forme de petit collectif et les équipements sont prédominants.

Elle comprend :

- un secteur UBe à vocation d'équipements, situé au niveau du pôle sportif du Vabre ;
- un secteur UBc qui correspond à un secteur d'activités commerciales, situé au pied du quartier de Paris.

Image 3 : Extrait du règlement du plan de zonage de Brignoles (83) approuvé en juin 2018

Figure 19 - Un exemple de foncier économique de fait. Réalisation : L. Thomas (2021)

La définition du foncier économique de fait engage dès lors de faire des choix méthodologiques : combien d'établissements ou d'emplois cet espace doit-il regrouper pour être considéré comme une zone de foncier économique de fait ? Les réponses à cette question peuvent varier en fonction de ce que l'on souhaite observer. Si on cherche à identifier des zones stratégiques, le regroupement de plusieurs activités et la présence de foncier disponible seront les critères de sélection. En revanche, dans le cas d'un recensement simple de tous les groupements d'activités hors zone dédiée, toutes ces poches d'entreprises pourront être relevées, éventuellement après application d'un filtre sur le nombre d'emplois, d'établissements ou sur leur densité⁴⁷. Sans cette précaution sur la concentration de l'emploi, cette approche exhaustive est condamnée à apporter peu d'information : en milieu urbain (et ce même dans le cas de villes relativement peu peuplées), une bonne partie du tissu urbain serait alors identifiée à du foncier économique de fait.

En Région PACA, on observe quelques cas de figure récurrents et bien identifiables qui constituent du foncier économique de fait et qui permettent de proposer des éléments de définition :

- les activités installées en limite de zone de foncier économique de droit, débordant du périmètre du zonage réglementaire. Elles sont assimilables au foncier économique de droit, mais pour autant elles ne bénéficient pas des mêmes conditions de développement, ni de la même légitimité à s'installer en cet endroit.

- les zones d'activités qui étaient reconnues dans un document d'urbanisme plus ancien et qui ont été supprimées lors des élaborations, révisions et/ou modifications successives du document. La zone réglementaire a disparu, pour autant des activités résiduelles perdurent. Ce cas peut concerner une ancienne zone d'activités tout entière ou seulement une partie de cette dernière.

- le regroupement spontané d'activités en un même endroit, par opportunité, stratégie ou facilité. C'est dans ce cas que la définition précise du foncier économique de fait se complexifie et se diversifie en fonction des objectifs de chacun.

Pour délimiter ce foncier économique de fait, il est nécessaire de fixer des critères. Doit-on comptabiliser tous les regroupements de plus d'un établissement ou doit-on fixer des seuils ? Le cas échéant, comment les fixer ? Doit-on également fixer des seuils d'emplois sur ces regroupements ou se contenter d'un nombre d'établissements ? À ce jour, entre autres sujets de réflexion sur le foncier, cette définition fait l'objet de nombreux échanges dans les groupes de travail régionaux multiacteurs : groupe « foncier économique » des CCIT depuis 2013 ou groupe de travail hébergé par le CRIGE. La question est d'importance, car à titre d'exemple, les travaux récents menés sur l'étude du foncier économique hors zones d'activités (Genre-Grandpierre, 2019) ont estimé que 41% de la surface dévolue aux activités économiques en PACA est située hors zones d'activités réglementaires⁴⁸.

⁴⁷ Pendant un temps le CRIGE parlait de pôles d'activités, l'INSEE quant à lui peut faire référence aux zones de concentration de l'emploi privé, ou encore aux bassins d'emplois ; la CCINCA également dans le cadre de ses publications se référait aux bassins d'emplois.

⁴⁸ Hors centre-ville, incluant les zones militaires, aéroports et carrières en foncier hors ZAE.

Dans cette thèse, le foncier économique de fait se limitera aux anciennes zones d'activités réglementaires, c'est-à-dire celles dont l'affectation au document d'urbanisme en cours de validité a changé, et sur lesquelles des activités économiques peuvent encore être en place. Nous ne traiterons donc pas plus précisément des concentrations d'activités spontanées en lien avec une opportunité foncière ni des « débordements » des activités en dehors du périmètre réglementaire de la ZAE, sauf héritage de la réduction d'une ZAE entre deux documents d'urbanisme. En effet, en l'absence de relevés systématiques ou de données capables de l'appréhender, le foncier économique de fait est très difficile à traiter dans sa dimension temporelle, même s'il constitue il est vrai un sujet particulièrement intéressant quand on se penche sur des mécanismes de saturation et de prix de marché foncier.

Dans une perspective statique et pas chronique, les travaux récents précédemment cités (Genre-Grandpierre, 2019), portant sur l'identification du foncier économique hors zone d'activités, ont néanmoins recensé l'ensemble des poches foncières où des activités économiques, au sens très large du terme, sont implantées. Ces travaux ont été réalisés en mobilisant la base de données Occupation du Sol (OCCSOL) pour identifier toutes les emprises sur lesquelles des activités économiques sont présentes. Pour qualifier le type d'activités installées, il a été fait appel à l'écosystème *OpenStreetMap*, notamment *Mapillary* qui propose des vues immersives du territoire. Sans aller systématiquement sur le terrain, il a alors été possible de qualifier les activités présentes hors « ZAE officielles » en les regroupant dans de grandes catégories : carrières, hôpitaux et cliniques, décharges, zones ferroviaires et portuaires, parc à thème, industrie, commerce, etc. Ces éléments sont détaillés dans la Figure 20, ci-dessous. Par rapport à notre classification, cette approche est plus large et englobante dans la mesure où y est considéré également comme foncier d'activités le foncier de fait, le et le foncier économique de proximité. Cela englobe donc les activités économiques de la façon la plus large possible, sans corrélation avec l'aspect réglementaire de l'urbanisme.

Le foncier d'accueil des activités économiques, hors ZAE

L'étude réalisée a porté sur l'identification de l'ensemble des enveloppes foncières supportant des activités économiques. Sur la base des données issues de la couche d'occupation du sol OCSOL (CRIGE PACA), ont été sélectionnés 8.200 polygones, hors ZAE, correspondant au poste 121 de la base de données, c'est-à-dire le poste des activités économiques. Les polygones ont ensuite été qualifiés avec la typologie OSM. Le tableau ci-dessous reprend le détail de la sélection opérée :

Value	Description
retail	Zone à prédominance commerciale (magasins), zone hôtelière
industrial	Zone à prédominance industrielle (ateliers, usines, entrepôts...) <ul style="list-style-type: none">• artisanale [industrial=craf]• logistique [industrial=warehouse]• BTP [industrial=construction]• fabrication [industrial=factory]• production électrique [industrial=electrical]• agroalimentaire [industrial=agrifood]• coopérative viticole [industrial=winery]• CAT (centre d'aide par le travail) [+ amenity=social_facility]
commercial	Terrains avec prédominance de bureaux, parc d'affaires, etc. <ul style="list-style-type: none">• R&D
healthcare	Espaces dédiés à de l'activité de santé (hôpital, cliniques...) <ul style="list-style-type: none">• hôpital [healthcare=hospital]• clinique [healthcare=clinic]
tourism	Espaces dédiés à de l'activité touristique <ul style="list-style-type: none">• parcs à thèmes• campings• village de vacances• station de ski
construction	Site "en construction", deviendra quelque chose de différent une fois la construction terminée.
brownfield	Friche industrielle. Zone où des anciens bâtiments ont été rasés. La construction de nouveaux bâtiments est planifiée, mais pas encore en cours.
depot	Une zone utilisée comme dépôt, par exemple de véhicules (trains, bus, trams).
greenfield	Nouvelle zone de développement où des constructions de bâtiments sont prévues.
landfill	Décharge.
port	Zone d'infrastructure industrielle (généralement côtière) destinée à accueillir le trafic commercial maritime et/ou fluvial.
quarry	Carrière de surface.
railway	Zone utilisée à fins de transport ferroviaire (le long des voies ferrées, dépôt de trains, etc.), généralement interdite au public.

Les espaces correspondants aux centres historiques ont été exclus faute d'exhaustivité de l'information et en raison de caractéristiques particulières de ce foncier. Ainsi sur la Région PACA, sur la base de ce recensement, il ressort que 41% de la surface dévolue aux activités économiques au sens large, soit 15.700 hectares, est située en dehors des ZAE. Sans surprise, les plus grandes emprises foncières sont concernées par les activités d'aérodrome, les carrières et les zones militaires, qui à elles seules représentent 40% de ces 15.700ha. En excluant ces catégories, la surface moyenne des secteurs d'activités hors ZAE est de 2.4 ha. Cela représente en tout près de 4.000 emprises foncières. Ainsi, une grande partie du foncier occupé par des activités au sens large, ne se trouve donc pas en ZAE réglementaire. Il en va de même en ce qui concerne les établissements, puisque d'après le fichier SIRENE géolocalisé, un dixième des établissements seulement se trouverait en ZAE. Cette étude permet aussi de voir que le diagnostic, l'analyse et la recherche d'explications à la présence de foncier hors ZAE est une question en soi, puisqu'il est impossible de trouver avec des analyses géostatistiques des explications simples qui voudraient par exemple que le foncier hors ZAE ne se trouve que dans les secteurs en déficit de ZAE.

Figure 20 – Extrait de la méthodologie d'étude du foncier hors ZAE– Source : Genre-Grandpierre (2019) ; Réalisation : L. Thomas (2021)

Le foncier économique de fait est donc quantitativement très important : si on a fait ici le choix de ne malgré tout pas l'inclure dans les objets traités par la thèse, c'est que l'objectif poursuivi est d'observer comment les choix fonciers interagissent avec les politiques de développement économique local. Or c'est le foncier économique de droit qui témoigne de ces stratégies de développement, tandis que le foncier économique de fait relève de dynamiques plus spontanées.

c) Le foncier économique de proximité

On qualifie de « foncier économique de proximité » celui qui héberge les activités implantées en centre-ville et répondant à des fonctions urbaines de proximité : épicier ou petit artisan local comme un garagiste ou un serrurier. Ces activités de proximité occupent en général des en rez-de-chaussée d'immeubles, ou de petites emprises foncières. Elles sont le plus souvent intégrées dans des zonages destinés aux habitations, mais leur installation est généralement autorisée grâce à des clauses spécifiques dans le règlement d'urbanisme des secteurs concernés (Figure 21), ou légitimée par une installation antérieure au règlement en vigueur.

Le foncier économique de proximité, peut être un objet d'étude à part entière. De nombreux observatoires des centres-villes, et notamment du commerce, existent pour suivre l'implantation, le développement et le maintien des activités économiques⁴⁹. Ces activités, souvent soumises à de fortes concurrences doivent être protégées pour maintenir le dynamisme des centres urbains (Alain Metton ; 1989). Cette préoccupation n'est pas nouvelle et reste toujours présente (Grimmeau & Wayens, 2016). La protection des centres passe par une vigilance spécifique dans le document d'urbanisme pour que les conditions d'activités y soient optimales (accès, stationnement, règlement de publicité...) et que la concurrence directe des périphéries soit encadrée. Ces enjeux sont par exemple abordés dans le cadre du programme de recherche « Quelle place pour quel travail en ville » porté par le PUCA⁵⁰.

49 Quelques exemples locaux avec l'Observatoire du commerce et Le Guide du Commerce de Centre-Ville de la CCI d'Arles ; Le programme CommercCity06 de la CCI NCA ; Mais aussi de nombreux exemples en France avec la ville de Rennes et son observatoire du Commerce de centre-ville porté par l'Audiar etc.

⁵⁰ PUCA : Plan Urbanisme Construction et Architecture- <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/ville-productive-r147.html>

ZONE UA

CARACTERE DE LA ZONE
 Il s'agit d'une zone à caractère central d'habitat, de service, d'activités artisanales, à majorité de constructions anciennes.
 Les bâtiments sont construits en ordre continu.
 Elle comprend uniquement le centre ancien de CARPENTRAS, le périmètre de la zone UA ayant été mis en cohérence avec les limites de zones correspondantes de la ZPPAUP.

SECTION I - NATURE DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DU SOL
ARTICLE UA 1 - OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL INTERDITES

Sont interdits tout mode d'utilisation, d'occupation du sol, et construction non visés à l'article UA2 et notamment:
 - les constructions et établissements non conformes à la vocation de la zone, ou qui par leur destination, leur nature, leur importance ou leur aspect, sont incompatibles avec la sécurité, la commodité ou le caractère du voisinage,
 - les parcs d'attractions, les aires de jeu et de sport, ou les dépôts de véhicules entrant dans le champ de l'article R.421-18 du code de l'urbanisme.
 - l'aménagement des terrains de camping et de stationnement de caravanes ainsi que les garages collectifs de caravanes,
 Outre ce qui précède, sont interdits rue de la République, de l'Evêché, Raspail, de la Porte de Monteux, de la porte de Mazan, ainsi que sur les places du Palais et de Sainte-Marthe: la création de garage comportant une sortie directe sur l'une des rues précitées.

ARTICLE UA 2 - OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL SOUMISES A DES CONDITIONS PARTICULIERES

Sont admises :
 Les constructions à usage :
 - d'habitat
 - hôtelier
 - d'équipement collectif
 - de commerce et d'artisanat
 - de bureaux et de service,
 - les affouillements et exhaussements de sol indispensables pour la réalisation des types d'occupation ou d'utilisation des sols autorisés,
 - les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.
 - la création, l'aménagement et l'extension d'installations classées soumises à autorisation ou à déclaration, à condition :
 - qu'elles correspondent à des besoins nécessaires à la vie et à la commodité des habitants de la zone,
 - que leur implantation en milieu urbain ne présente pas de risques pour la sécurité des voisins (incendie, explosion, ...)
 - qu'elles n'entraînent pas, pour leur voisinage, de nuisances inacceptables, soit que l'installation soit en elle-même peu nuisante, soit que les mesures nécessaires à l'élimination des nuisances soient prises,
 - que les nécessités de leur fonctionnement, lors de leur ouverture comme à terme, soient compatibles avec les infrastructures existantes (notamment les voies de circulation) et les autres équipements collectifs,
 - que leur volume et leur aspect extérieur soient compatibles avec le bâti environnant.

On note la présence de nombreuses activités de centre-ville, participant au bon fonctionnement de ce secteur d'habitation. Le PLU en extrait ci-joint, illustre la mixité des fonctions et le caractère résidentiel de la zone présentée.

Image 1 : Extrait du règlement du PLU de Carpentras (84), approuvé après modification en janvier 2008

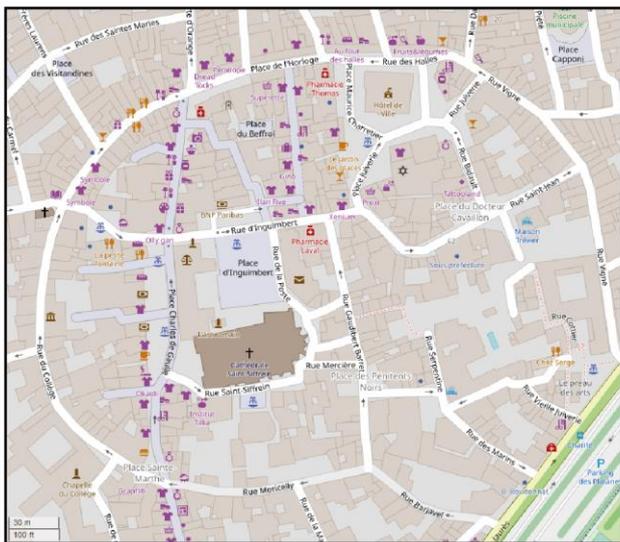


Image 2 : Image Open Street Map, centre-ville de Carpentras (84), 2018

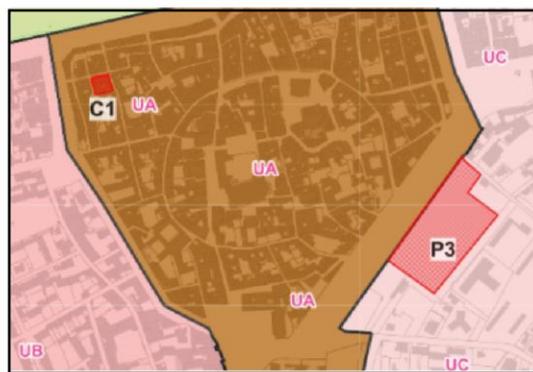


Image 3 : Extrait du plan de zonage du PLU de Carpentras (84), approuvé en janvier 2008

Figure 21 - Exemple de foncier économique de proximité – les activités au cœur de ville. Réalisation : L. Thomas (2021)

Certains cas de foncier économique de proximité posent également des questions fondamentales d'insertion dans les tissus urbains majoritairement résidentiels : c'est notamment le cas des activités dites ICPE (Installation classée pour la protection de l'environnement, présentée dans l'encadré 1 ci-dessous), qui concernent de nombreuses activités soumises à déclaration ou enregistrement. Ces dernières sont soumises à une réglementation rigoureuse de leurs activités en vue de protéger leur environnement. Cela peut être le cas des boulangeries, boucheries, laveries, pressing, pharmacie, etc.⁵¹

Encadré 1 - Les activités dites « ICPE » - Installation Classées pour la Protection de l'Environnement

Ces activités sont associées à une réglementation environnementale adaptée à leur classification, pour protéger le territoire environnant de tout risque de pollution et de nuisance. Il existe, au sein des activités ICPE, des degrés de dangerosité potentielle variables selon les secteurs d'activités. Ce degré de dangerosité impacte donc directement le type de règles qui sont imposées aux établissements pour l'exercice de leurs activités.

Le travail de sensibilisation des acteurs locaux (notamment les CCIT) à ce sujet a contribué à prévenir les éventuelles réticences quant à l'installation de ce type d'activité en centre-ville lors de la rédaction des documents d'urbanisme (CCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2014). Cette réticence peut également toucher les zones dédiées à l'accueil d'activités, et ainsi voir les ICPE relayées vers d'autres territoires, notamment quand il s'agit de risque entraînant une réglementation particulièrement contraignante, de type SEVESO. C'est le classement dans lequel sont répertoriées les activités les plus dangereuses, les plus sujettes aux risques.

Par exemple, un classement SEVESO peut entraîner une zone d'inconstructibilité autour de l'entreprise classée pour éviter les dommages collatéraux directs en cas d'explosion/incendie, c'est la « distance d'isolement » (Kerampran, 2016). Cette dangerosité potentielle et les contraintes réglementaires induites font peser une image très négative sur les activités classifiées et fragilise leur maintien et leur développement, d'autant plus que des paramètres plus politiques peuvent également peser lourd dans leurs démarches d'implantation (Méry & Matias-Mendes, 2018).

d) Foncier économique de projet

La catégorie « foncier économique de projet » renvoie aux secteurs identifiés dans les documents d'urbanisme en vigueur comme étant de potentielles futures zones de développement d'activités économiques. Les secteurs de projets peuvent être planifiés d'une façon globale sur le territoire au travers des SCOT. Conformément à leur vocation de « document intégrateur », ces derniers définissent à l'échelle supra-communale le programme d'aménagement du territoire et les grandes orientations qui seront déclinées plus précisément dans les PLU communaux, où les futures zones dédiées à l'activité économique peuvent aussi être identifiées au plan de zonage. Le zonage est ensuite plus ou moins détaillé dans le règlement. En effet, la plupart du temps le règlement est vide, dans l'attente d'une

⁵¹ <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/La-nomenclature-des-installations.html>

modification du document d'urbanisme qui viendrait permettre l'urbanisation du secteur en projet ciblé et donc l'approbation d'un zonage réglementaire détaillé. C'est seulement à ce moment-là que la vocation économique du secteur est affirmée et affinée. Ces zones de projet sont dites « à urbaniser » et sont symbolisées a minima par le sigle « AU ». On peut aussi les trouver sous les sigles « 1AU » ou « 2AU », les chiffres 1 et 2 introduisant une information temporelle entre plusieurs zones de projet (un projet 1AU étant susceptible de se réaliser à plus court terme qu'un projet 2AU). Le cas de la zone de projet sur la commune de Graveson en est un exemple parmi d'autres (Figure 22).

Il arrive souvent qu'aucun élément de règle concernant les projets en AU ne soit spécifié au règlement du document d'urbanisme (Melot & Bransiecq, 2016). On y retrouve malgré tout à chaque fois l'orientation générale future du projet et parfois quelques éléments relevant surtout des interdictions. La plupart des articles sont suivis de la mention « Non réglementé ». On peut donc tout de même anticiper sur sa vocation future, et ainsi identifier les projets à vocation de développement économique. Ces secteurs peuvent, sans règlement défini, faire l'objet d'une Orientation d'Aménagement et de Programme (OAP) qui détaille le devenir prochain du secteur. Et il est possible que des zones AU, généralement en 1AU, autorise un développement contenu et au cas par cas de l'urbanisation. Le passage du stade de projet « AU » au stade de projet en réalisation, via une modification du PLU, est une étape qui nécessite une attention particulière. En effet, il n'est pas rare de voir évoluer les projets initialement ciblés pour du développement économique vers des projets plus mixtes, des projets d'équipement, voire des projets n'affectant aux activités économiques qu'une part résiduelle du foncier initialement prévu, quand il ne s'agit pas d'une réorientation totale vers des usages résidentiels. Le cas le plus courant reste celui du recalibrage de l'enveloppe foncière, souvent revue à la baisse.

En somme, les mètres carrés pour le développement économique planifiés dans le foncier économique de projet peuvent in fine rester hypothétiques. Une fois le projet devenu effectif il peut être très différent qualitativement et quantitativement de la programmation initiale. Il est donc très risqué (et souvent, à terme, faux) de comptabiliser le foncier économique de projet comme un nombre d'hectares effectifs de foncier économique. Il est davantage à prendre en compte comme élément d'information, comme une orientation, mais pas comme une réalité tangible.

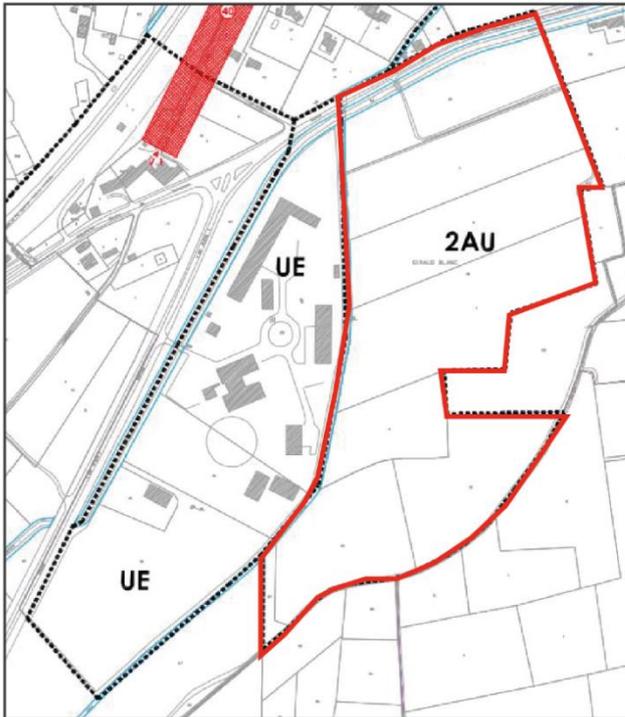


Image 1 : Extrait du plan de zonage du PLU de Graveson (13), approuvé en mai 2013

La zone UE identifiée au plan de zonage du PLU de Graveson (13), correspond à une zone d'activités effectivement existante, et le secteur 2AU, à son extension future. Comme stipulé dans l'extrait de règlement ci-dessous, c'est seulement suite à une procédure de modification du PLU que la zone deviendra urbanisable et qu'un zonage constructible détaillé lui sera associé, permettant aux activités économiques autorisées de s'installer.



Image 2 : Géoportail 2018, Graveson (13)

DISPOSITIONS APPLICABLES A LA ZONE 2AU

Caractère de la zone

La zone **2AU** correspond au secteur d'extension de la zone d'activités économiques communautaire de Giraud Blanc, insuffisamment desservis ou non desservis par les équipements publics, et constituant une réserve d'unités foncières sur laquelle peut être envisagé un développement ultérieur organisé, à dominante d'activités.

L'ouverture à l'urbanisation de ces zones, ou secteurs, est conditionnée par une modification du PLU et sous réserve de l'avis d'un hydrogéologue agréé qui se prononcera sur la compatibilité du projet avec la protection du captage intercommunal d'eau potable.

Image 3 : Extrait du règlement du PLU de Graveson (13), approuvé en mai 2013

Figure 22 - Exemple de foncier économique de projet – le foncier de demain. Réalisation : L.Thomas (2021)

2. 1.2) Les ZAE : la forme de référence du foncier économique de droit

Dans le cadre de cette thèse, le foncier économique sera traité en nous appuyant sur le foncier économique de droit, dont la forme la plus aboutie est celle des zones d'activités économiques (Figure 23).

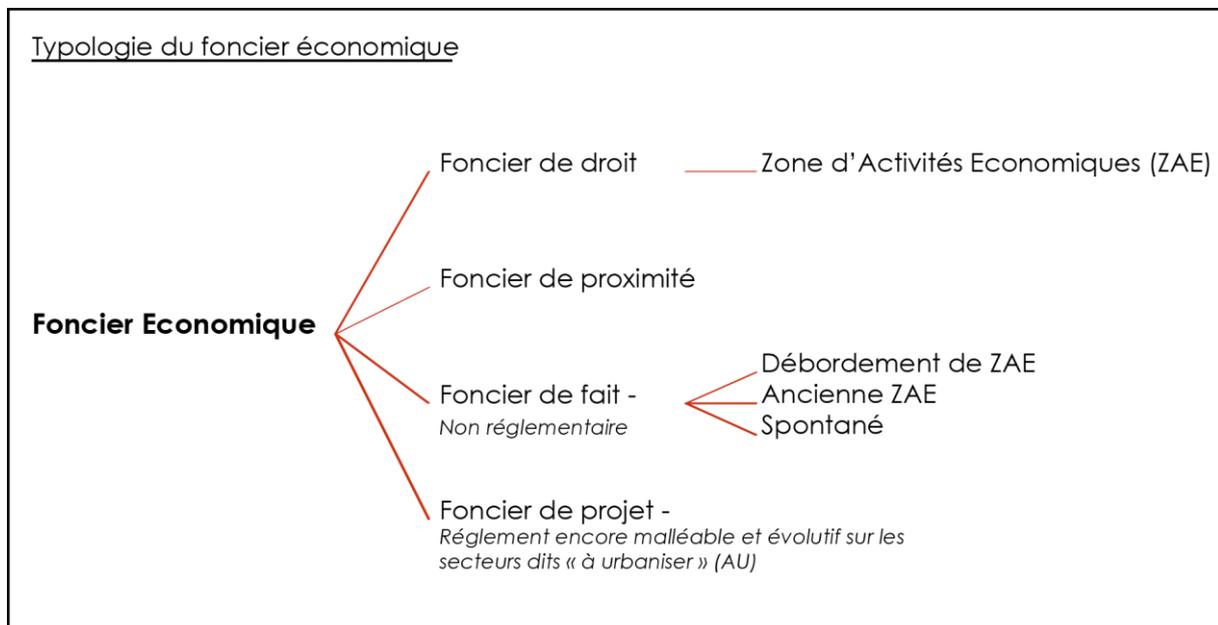


Figure 23 - Typologie du Foncier Economique et choix du foncier économique de référence pour la thèse (ZAE) – Source et réalisation : L. Thomas (2021)

Comme nous l'avons vu plus haut, les ZAE ne sont pas clairement définies : « Les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » très souvent appelées zones d'activités économiques, ne sont à ce jour définies ni par un texte législatif ou réglementaire, ni par la jurisprudence (CGET, 2017). Aussi le nombre et la surface des ZAE varient-ils fortement en fonction des critères retenus pour les identifier (CEREMA, 2017 ; AdCF, 2017).

Face à ce flou, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires a rédigé, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi NOTRe réattribuant la compétence gestion des zones d'activités aux intercommunalités, une note méthodologique afin de préciser ce qu'est une ZAE⁵². Cette note est notamment à destination des collectivités territoriales bénéficiaires des aides économiques de l'État. En effet, les ZAE (si les activités implantées sur zones ne sont pas accessoires et représentent au moins 20% de l'occupation de la zone) sont éligibles à certaines aides de l'État (CGET, 2017).

On définit ici la ZAE comme étant une zone délimitée dans un document d'urbanisme et qui est réglementairement dédiée à l'accueil d'activités économiques. Nous ne fixons pas a priori de conditions de présence effective d'activités ni de superficie minimale. Par exemple, une zone n'accueillant pas

⁵² https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3702&num_thematique=4

encore d'entreprise est malgré tout une zone d'activités, car elle est à même de permettre l'accueil d'activités dans un cadre stabilisé et légitimé par les documents d'urbanisme.

Une des limites de ne considérer le foncier économique qu'à travers l'approche réglementaire est, comme nous l'avons vu, que cela peut conduire à surestimer le foncier économique « réel » de ces zones. En effet, il est possible d'y trouver des activités qui ne sont pas directement des activités économiques, voir même pas du tout, comme l'illustre la Figure 24. Considérer comme foncier économique l'ensemble de l'emprise d'une ZAE constitue donc une approximation. Aussi, pour évaluer avec le plus de précision possible le foncier économique de référence que constituent les ZAE, nous excluons de nos bilans fonciers les parties de ZAE qui ne sont pas dédiées à l'activité économique dans les ZAE dont les règlements sont trop « mixtes ou flous » ou pour lesquelles l'occupation du sol ne correspond pas aux éléments réglementaires. Nous avons aussi pris le parti d'exclure les zones militaires, les gares et emprises des dépôts ferroviaires, ainsi que les ports de plaisance (par exemple la Marina Baie des Anges à Villeneuve Loubet) même si certains étaient contenus dans des zonage d'activités, spécifié par des sous-zonages. Pour atteindre cette nécessaire précision, les ZAE de la Région PACA ont été traitées au cas par cas, ce travail de redressement à la main permettant de disposer de bilans chiffrés bien plus consolidés que ceux qu'on récupérerait à travers une simple addition des surfaces des ZAE.

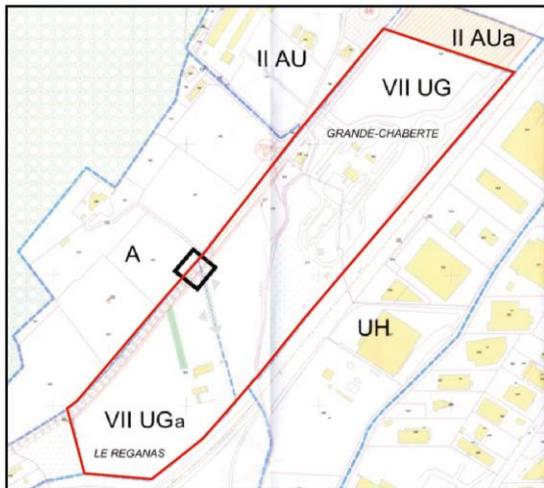


Image 1 : Extrait du plan de zonage du PLU de la commune de La Garde (83), modification simplifiée n°4, approuvée en avril 2015



Image 2 : Géoportail 2018, La Garde (83)

Les activités économiques de commune de La Garde sont identifiées sous le zonage réglementaire UG. Ce dernier se décline en plusieurs parties, du I UG au VII UG. Le règlement d'urbanisme associé au zonage VIIUG illustre la mixité des fonctions de cette zone d'activités, notamment avec l'intégration dans le secteur d'une aire de repos autoroutier qui relève plus de l'équipement que de la zone de développement économique. Il en va de même pour le parc de stationnement et le secteur de renouvellement urbain spécifiés dans l'extrait de règlement ci dessous. Pour autant, les activités industrielles et artisanales sont les premières ciblées par ce zonage : cela demeure du foncier économique dédié à l'accueil et au développement des activités.

CHAPITRE XVI :

DISPOSITIONS APPLICABLES A LA ZONE VIIUG :

CARACTERE DE LA ZONE :

Il s'agit d'une zone à vocation principale d'activités industrielles et artisanales, dans laquelle pourront être accueillis des commerces et des bureaux sous certaines conditions et des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Elle comprend en outre :

- l'espace de renouvellement urbain de Pierrascas, l'aire de l'autoroute, un parc relais de stationnement de véhicule
- un sous-secteur VIIUGa intéressé par le cône de visibilité du Coudon

Image 3 : Extrait du règlement du PLU La Garde (83), modification simplifiée n°4, approuvée en avril 2015

Figure 24 - Exemple d'une Zone d'Activités Economiques (ZAE)- une définition réglementaire. Réalisation : L. Thomas (2021)

Cette précision réglementaire est importante, car des secteurs peuvent aussi être identifiés comme « zone d'activités » par des acteurs économiques locaux, notamment dans les outils d'observation, sans pour autant être, réglementairement parlant, adaptés et dédiés à l'accueil d'activités économiques. Cela se traduit par l'absence de règles de droit autorisant, encadrant et protégeant les activités installées ou à venir.

Cette approche de l'objet « Zone d'Activités Economiques réglementaire » permet aussi une connaissance partagée sur le territoire en identifiant toutes les ZAE existantes selon une seule et unique définition, en déterminant leurs périmètres et leurs évolutions. De plus, l'approche réglementaire donne la possibilité de suivre l'évolution du foncier au travers des modifications successives des documents d'urbanisme.

2.2) La connaissance foncière locale : beaucoup d'instruments, peu de mesures

On l'a vu, connaître la ressource que constitue le foncier économique et ses dynamiques est stratégique pour les acteurs du développement économique et de l'aménagement. Conscients de cette importance, de nombreux acteurs économiques en Région PACA se sont mobilisés et ont proposé, ou proposent, différents outils ou approches pour suivre les évolutions du foncier économique.

Ces dispositifs peuvent viser spécifiquement à quantifier le foncier économique (surface disponible, localisation, etc.) ou, dans une démarche d'observation plus globale, s'intéresser aussi à l'emploi, aux entreprises concernées, pour décrire le foncier d'un point de vue plus qualitatif : niveaux d'accessibilité par différents modes de transport, équipements et services présents, etc. (toutes informations utiles pour le marketing territorial et les processus de certification des ZAE par exemple). L'observation du foncier économique peut donc prendre différentes formes. Elle peut s'intéresser au foncier économique en le mettant en perspective avec l'évolution des autres usages du foncier (résidentiel, agricole, naturel, d'équipement...). Elle peut au contraire ne traiter que du foncier économique en décrivant les usages qui en sont faits (logistique, industriel, commercial) et les densités d'emplois qui en résultent. En effet, les différentes catégories d'activités n'utilisent pas de la même manière le foncier : le ratio d'emplois à l'hectare varie fortement selon les activités – la logistique se singularisant par exemple par une très faible densité. Mieux, des activités appartenant à la même classe de la Nomenclature des Activités Françaises (NAF) peuvent avoir des besoins et des stratégies foncières bien différents, ce qui peut se traduire par des densités d'emplois à l'hectare non comparables d'un espace géographique à un autre pour un même type d'activités (INSEE, 2014, 2015, 2016)⁵³.

53 Études sur les Zones de concentration de l'emploi salarié privé, Métropole AMP, Bouches-du-Rhône, Arc Méditerranéen, Var, Vaucluse, production INSEE, études commanditées par l'Établissement Public Foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné préalablement, le foncier économique, et les ZAE, n'étant pas définis de façon stricte et commune, chaque observatoire, chaque atlas ou études utilise sa propre définition ce qui rend impossible la comparaison et/ou la combinaison de ces différentes sources d'informations. Toutefois, s'il y a diversité dans les objectifs et la façon d'appréhender le foncier, on constate néanmoins, au moins pour la Région PACA, que l'entrée par les zones d'activités reste dominante.

Dans les paragraphes qui suivent nous réalisons un état des lieux des différents dispositifs de connaissance du foncier économique en Région PACA, dispositifs qui se mettent en place des échelles les plus fines à l'échelle régionale, et nous en analysons les approches et les limites.

2.2.1) Les outils d'observation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Il est difficile de dresser un historique du chantier de l'observation foncière en Région, car il entremêle de nombreux acteurs, s'étend sur une longue période et s'avère riche en rebondissements. On peut dire que « observer pour mieux prévoir » est un crédo aujourd'hui bien partagé en Région PACA. Que ce soit pour un objectif de connaissance fine du territoire, de calibrage des documents d'urbanisme ou de stratégie économique, les outils sont abondants et variés, et les acteurs mobilisés, nombreux.

Cette multiplication des acteurs trouve une de ses explications dans le fait que le champ de l'observation est devenu petit à petit « concurrentiel » entre les institutionnels, au fur et à mesure des réformes budgétaires (baisses des dotations de l'État, réformes des CCI) et fiscales (réforme de la taxe professionnelle) qui sont venues impacter ces acteurs territoriaux (Nadou & Demazière, 2018). S'y sont ajoutées les évolutions successives des périmètres et des formes de l'intercommunalité (loi MAPTAM, NOTRe, Métropoles, intercommunalités élargies, PLUi...), et les redistributions des compétences locales (gestion des zones d'activités, clause de compétence générale ...). De l'ensemble de ces modifications sont apparus des comportements et des stratégies d'adaptation dans le positionnement des acteurs locaux de la Région et notamment, en ce qui nous concerne, sur le sujet du foncier économique.

Sans reprendre de façon exhaustive les outils et ressources documentaires existant sur le foncier économique, nous mettrons en avant les éléments qui nous semblent avoir été structurants dans les démarches de connaissance et de planification régionales en matière de développement économique.

a) Les observatoires à l'échelle départementale

Les Chambres de Commerce et d'Industrie Territoriales (CCIT) de la région Provence Alpes Côte d'Azur se sont positionnées de longue date sur l'observation du foncier économique. Elles ne sont pas pionnières en la matière au niveau national, car beaucoup de CCI en France l'ont fait comme le montre par exemple l'extrait de leur catalogue 2014 de produits et services (Figure 25).

Les CCI et leurs principales offres info éco			
CCI	Annuaire / Fichiers d'entreprises régionalisés (1)	Cartographie/Atlas	Chiffres-clés
Alsace-Lorraine- Champagne-Ardenne	✓	✓ (2)	✓
Aquitaine-Limousin Poitou-Charentes	✓ (4)	✓ (5)	✓
Auvergne-Rhône-Alpes	✓ (6)	✓	✓
Bourgogne-Franche-Comté	✓	✓	✓
Bretagne			✓
Centre-Val de Loire	✓	✓ (7)	✓
Guadeloupe	✓		✓
Guyane			✓
Île-de-France	✓	✓	✓
La Réunion	✓		✓
Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées	✓	✓	✓
Martinique	✓		
Mayotte	✓		
Nord de France - Picardie	✓	✓	✓
Normandie	✓	✓	✓
Nouvelle-Calédonie	✓		✓
Pays de la Loire	✓	✓	✓
Provence-Alpes-Côte d'Azur		✓	✓
Saint-Martin			✓
Saint-Pierre et Miquelon			✓

Figure 25 - Liste des produits et outils d'information économique des CCI. Source et réalisation : CCI France, 2014.

En Région PACA, les CCIT couvrent généralement un territoire départemental, sauf dans le cas particulier du département des Bouches-du-Rhône (13) où deux CCIT se répartissent le territoire départemental entre l'aire métropolitaine Aix-Marseille d'une part, et le Pays d'Arles d'autre part. Les CCIT ont quasiment toutes, tôt ou tard, développé une observation des zones d'activités de leur territoire, soit sous la forme d'une base de données détaillée, soit au travers d'un outil spécifique tel qu'un système d'information géographique ou un observatoire accessible en ligne.

On retrouve ci-dessous (Figure 26) un tableau récapitulatif comparant les 6 bases de données produites par les CCIT de la Région PACA.

• Tableau comparatif des observatoires (état au 25/02/2015)						
	CCI 04	CCI 05	CCI 06	CCIMP / CCIPA	CCI 83	CCI 84
Observatoire ZA		Projet d'outil SIG commun en cours	OZEA	Pôle d'activités 13	SIG ZA	
Date de création	2010	2008	2012	2006	2004	2013
Gestion CCI	-	X	X	X	X	X
Cibles	Tous publics	Entreprises Collectivités Pros de l'immobilier	Institutionnels Tous publics	Entreprises Collectivités	Entreprises Collectivités	Entreprises Collectivités
Publications	X	-	En attente	X	-	X
Base de données						
SIG	-	-	X (Mapinfo)	X (Mapinfo)	X (Mapinfo)	X (Mapinfo)
Excel	X	X	-	-	X	X
Access	-	-	X	X	-	-
Extraction						
Cartographie	-	-	X	X	X	X
Excel	X	-	X	X	X	X
PDF	X	-	X	X	X	X
Sources						
Périmètres	Doc urbanisme ?		Doc urbanisme	Doc urbanisme et terrain	Doc urbanisme	Doc urbanisme
Données	Locales	Locales + terrain	Locales + Terrain	Locales + terrain	Locales + terrain	Locales + terrain
Diffusion						
Accès Internet	X	X	X	X	A venir	X
Web SIG			DynMap	DynMap	-	
Adresse du site			http://cci06.dynmap.com/dynmap_cci06/ozea_consult/flash/	www.poles-activites13.com	-	http://economie.vaucluse.cci.fr/
Privé	-	X	X	-	-	-
Public	X	-	X	X	X	X
Partenariats			X	X	-	X

Figure 26 - Panorama des observatoires des CCIT, extrait d'un document de travail. Source et réalisation : CCIT de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2015)

La mobilisation des CCIT sur le foncier économique est légitimée par la mission de Personne Publique Associée (PPA) qu'elles remplissent auprès des municipalités et intercommunalités de leur territoire, ainsi que par leur rôle de porte-parole des entreprises. De ce fait, elles représentent les intérêts des entreprises dans les procédures d'élaboration, de révision ou de modification des documents d'urbanisme. Afin de remplir ce rôle au mieux et d'affirmer leur position, se doter d'outils d'observation et de connaissance du tissu économique local, et notamment en matière de foncier économique, est devenu un enjeu stratégique. Elles développent de nombreux autres observatoires complémentaires à cette thématique, par exemple sur les commerces de centre-ville et les zones spécifiquement commerciales, sur l'immobilier d'entreprises ou encore les locaux vacants...

Historiquement, l'existence de travaux de collecte de la donnée sur le foncier économique remonte à 2004 avec la CCI du Var (83). Depuis les autres CCI du territoire ont progressivement développé leurs approches et formalisé plus ou moins des outils d'observation. Les territoires alpins sont moins uniformément couverts par ces outils. Cependant, les Alpes-de-Haute-Provence disposent de données grâce à des travaux successifs menés par différents acteurs territoriaux depuis plus de 10 ans (Agence de Développement, CCI, collectivités). Aujourd'hui, elles bénéficient localement d'un groupe de travail très fortement mobilisé sur la connaissance du foncier économique et des établissements présents sur le territoire (localisation des entreprises, redressement des adresses en zone d'activités, identification de parcelles disponibles, etc.). Ces acteurs sont également fortement investis dans le groupe de travail du Centre Régional de l'Information Géographique (CRIGE) dans ce domaine.

Chaque outil est développé selon un modèle spécifique. Les objectifs, les modalités de fonctionnement interne, de collecte de données, de méthodologies, de modèle économique et de ressources de fonctionnement sont donc spécifiques à chacun des observatoires, comme l'illustre cet extrait d'un document de travail des CCIT (Figure 27).

• Analyse de la méthodologie utilisée par chaque CCIT pour obtenir ces indicateurs (état au 28/07/2014)						
Observatoire	CCI 04	CCI 05 (en projet)	CCI 06	CCI 13	CCI 83	CCI 84
CCI gestionnaire		oui	oui	oui	Oui	oui
Si non, quel partenariat		Partenariat CG (F)	en partenariat avec EPA Plaine du Var, Métropole, EPF PACA	Convention CCI Arles et DDTM, et CG (F)		en cours avec agence urba (F), EPCI, CG(F), DDT(F), EPF(F)
Données						
Nb de ZA existantes						
Source		zonages PLU	Zonage PLU + recensement terrain	zonages EPCI (PLU?)	Zonage PLU + recensement terrain	zonage PLU (validation gestionnaires)
Collecte		PLU approuvé/arrêté	POS et PLU approuvé/arrêté	Enquête annuelle	PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté
Traitement		SIG ? (voir CG)	Périmètre et données dans SIG	Périmètre et données dans SIG	Périmètre et données dans SIG	Périmètre et données dans SIG
Fréquence de mise à jour *					en continu	
Surface totale en Ha						
Source		zonages PLU	Zonage PLU	zonages EPCI et communes (PLU?)	Zonage PLU	zonage PLU (+ surface polygone)
Collecte		PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté	Enquête annuelle	PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté
Traitement		SIG ? (voir CG)		Périmètre dans SIG	Périmètre dans SIG + surface cessible	Périmètre dans SIG + surface cessible
Fréquence de mise à jour *					en continu	
Projets de ZA						
Source		zonages PLU	Zonage PLU	zonages EPCI et communes (PLU?)	Zonage PLU + contacts	zonage PLU (AU)
Collecte		PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté + Dossiers contacts	Enquête annuelle	PLU approuvé/arrêté + Dossiers contacts	PLU approuvé/arrêté
Traitement		SIG ? (voir CG)	Périmètre et données dans SIG	Périmètre dans SIG	Périmètre et données dans SIG	Périmètre et données dans SIG
Fréquence de mise à jour *					en continu (PLU)	
Nb d'établissements						
Source		RCS + enquête terrain	Fichier consulaire	déclaratif enquête EPCI (visible) + RCS CCIMP	Recensement terrain + contacts	RCS
Collecte		RCS + enquête terrain	Fichier consulaire	Enquête annuelle + RCS	Recensement terrain + contacts	RCS
Traitement		information SIG ?	Information dans SIG	Information SIG	Information dans SIG	Information dans SIG
Nb d'établissements territoire (RCS)						
Fréquence de mise à jour *					au fil de l'eau (recensements terrains ponctuels)	
Nb d'emplois						
Source		RCS	Fichier consulaire	déclaratif enquête EPCI (visible) + RCS CCIMP	Recensement terrain + contacts	RCS
Collecte		RCS	Fichier consulaire	Enquête annuelle + RCS	Recensement terrain + contacts	RCS
Traitement		information SIG ?	Information dans SIG	Information SIG	Information dans SIG	Information dans SIG
Nb d'emplois territoire (RCS)						
Fréquence de mise à jour *					au fil de l'eau (recensements terrains ponctuels)	
Vocation des ZA (réglementaire)						
Source		Règlement PLU	Règlement PLU		Règlement PLU	Règlement PLU
Collecte		PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté		PLU approuvé/arrêté	PLU approuvé/arrêté
Traitement		information SIG ?	Information dans SIG		Information dans SIG	Information dans SIG
Fréquence de mise à jour *					en continu (PLU)	
Vocation des ZA (terrain)						
Source		RCS	Fichier consulaire / terrain	RCS (emplois)	Recensement terrain + contacts	RCS (établissements)
Collecte		Activité dominante	Fichier consulaire / terrain	Activité dominante NAF 64	Recensement terrain + contacts	Activité dominante (6 classes)
Traitement		information SIG ?	Information dans SIG	Information SIG	Information dans SIG	Information dans SIG
Nb d'emplois territoire (RCS)						
Fréquence de mise à jour *					au fil de l'eau (recensements terrains ponctuels)	

Figure 27 - Comparaison des méthodologies de constitution des bases de données des CCIT, extrait d'un document de travail. Source et réalisation : CCIT de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2014)

Certains outils reposent également sur une contractualisation – qui peut être financière, de simple échange de données, ou de collaboration de type institutionnel. Cet aspect partenarial induit une complexification du modèle en le rendant dépendant d'accords collectifs quant aux publications de documents d'analyses, aux orientations de l'observation et fonctionnalités des outils. Cependant, cette forme partenariale permet la mise en réseau des connaissances expertes sur le sujet et un portage plus large de l'outil qui devient ainsi coopératif et représentatif du positionnement partagé des partenaires. C'est le cas notamment des observatoires de la CCI Nice Côte d'Azur (OZEA⁵⁴) et de la CCI du Vaucluse (CartoZA⁵⁵), qu'on peut observer sur la Figure 28. La contractualisation financière a permis, en particulier au regard de la réforme des CCI, de maintenir en place des services et des actions qui si elles n'avaient pas généré des revenus auraient certainement disparues.

54 <https://territoires.cote-azur.cci.fr/portal/apps/webappviewer/index.html?id=e561fcfb4d0749dfa270be4e4528c76b>

55 <https://cartozavaucluse.fr/index.php/view/map/?repository=public&project=cartoza>

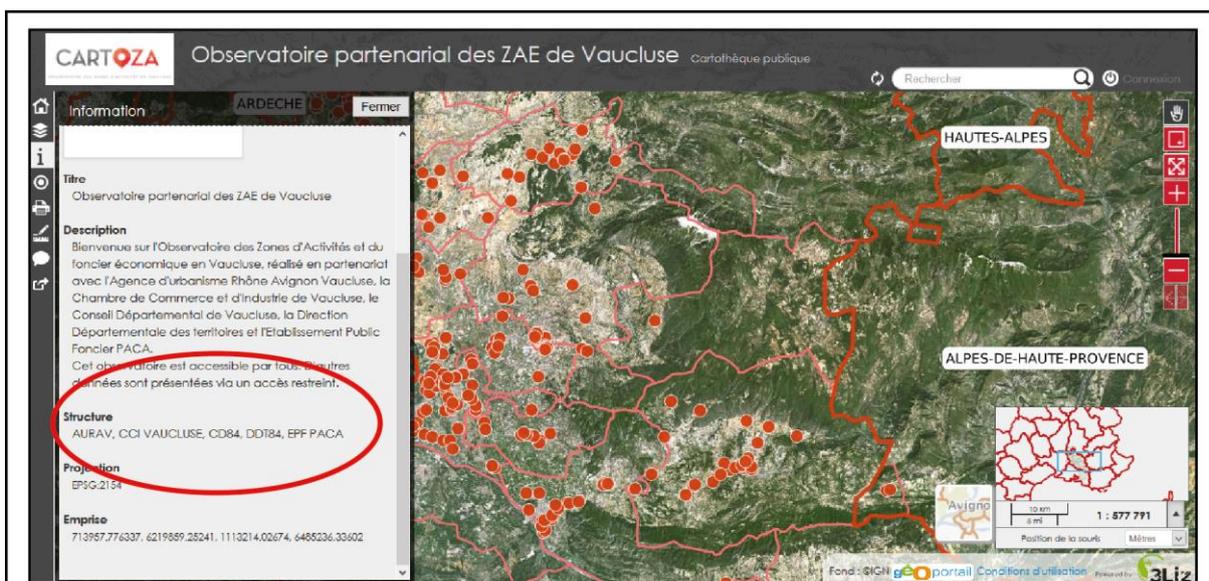


Image 1 : capture d'écran de l'observatoire CartoZA - 2018

On retrouve sur les pages d'accueil des observatoires du Vaucluse (CartoZA) et des Alpes-Maritimes (OZEA), un volet informatif faisant état de l'ensemble des partenariats mis en place dans la structuration et le développement de ces outils. Les partenariats peuvent être financiers et/ou d'échanges de données.

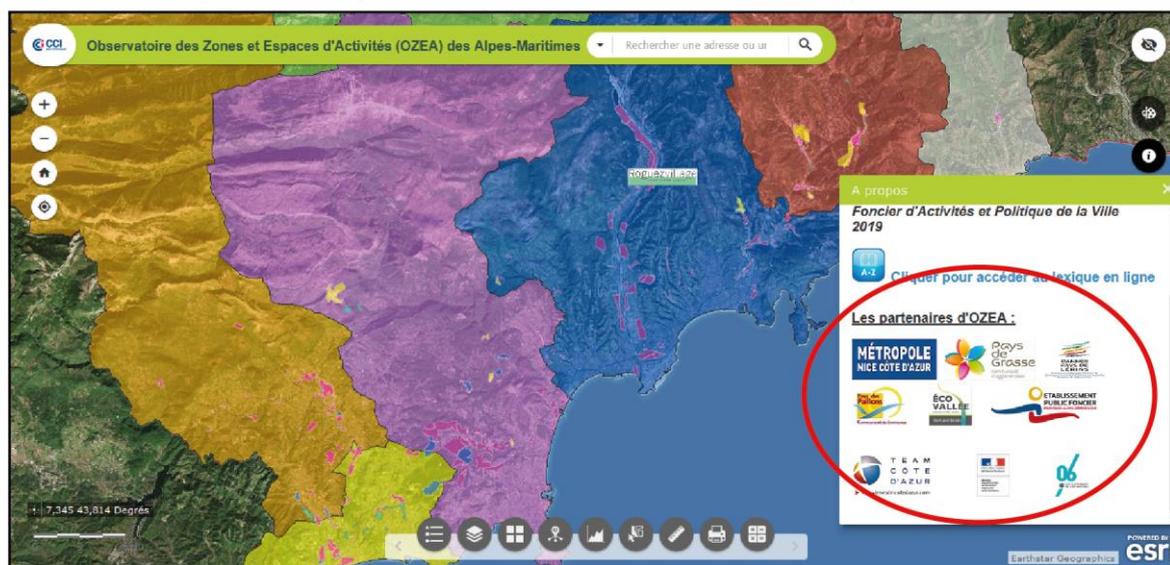


Image 2 : capture d'écran de l'observatoire OZEA - 2018

Figure 28 - Illustration d'observatoires fonciers départementaux. Réalisation : L. Thomas (2021)

Les CCIT sont à ce jour les seuls acteurs d'échelle départementale à se positionner sur le foncier économique. Au travers de leurs outils, elles affirment les spécificités de leurs enjeux fonciers locaux. Les principaux éléments d'analyse issus de ces outils révèlent des disparités départementales, mais constatent toutes un manque chronique de foncier économique disponible, et l'accaparement du foncier économique par les activités de commerce. Elles martèlent également régulièrement l'importance de la rigueur dans la rédaction du règlement concernant le zonage d'activités (Figure 29).

Cependant, les variations de méthodologies dans la définition et dans la collecte des données ne permettent pas de comparer ces bases locales, et leurs bases historiques, entre elles ni d'avoir une approche plus large et transversale des problématiques foncières.

LA VOCATION DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Au-delà des différentes typologies de ZAE, il est fréquent de trouver des zones où se côtoient des activités de natures différentes, parfois incompatibles au bon fonctionnement de la ZAE.

Position du réseau régional des CCI

La CCI veille à :

- la définition d'une vocation principale de la zone, afin d'éviter la mixité entre des activités non compatibles pouvant entraîner des conflits d'usage ;
- l'identification de sous-secteurs dans le cas où plusieurs vocations sont autorisées ;
- l'inscription de la vocation de la ZAE dans une véritable stratégie économique ;
- la limitation des activités commerciales dans les zones non dédiées ;
- l'harmonisation du règlement entre les extensions et les ZAE existantes.

Figure 29 - La vocation des ZAE pour les CCIT. Source : Extrait du « Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU, position des CCI de Provence Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme », CCI NCA (2014)

b) Les Agences d'Urbanisme : la donnée intercommunale

En Région PACA, beaucoup de travaux d'observation à l'échelle intercommunale ou infradépartementale ont été produits par les Agences d'Urbanisme. Les Agences, dont le statut est défini par l'article L132-6 du Code de l'urbanisme, sont des outils d'expertise au service des territoires sur différents domaines de l'urbanisme et de l'aménagement⁵⁶. Elles ne couvrent pas tout le territoire régional. Leur périmètre est intercommunal et elles ne sont pas présentes dans les départements des Alpes-Maritimes⁵⁷, des Hautes-Alpes (05) et des Alpes-de-Haute-Provence (04). On recense aujourd'hui sur la Région l'AUDAT dans le Var (83), l'AGAM et l'AUPA dans les Bouches-du-Rhône (13) et l'AURAV dans le Vaucluse (84). Elles répondent principalement aux demandes des collectivités ou prennent l'initiative de l'élaboration de certaines études ciblées pour affiner la connaissance du tissu local. Ces dernières peuvent être mobilisées notamment dans le cadre de l'aide à la réalisation de documents d'urbanisme auprès des collectivités, qu'il s'agisse de SCOT, ou de PLU, et ce au stade de leur élaboration, révision ou modification. Or ce sont des documents intègrent un volet économique, ce qui nécessite de réaliser un

⁵⁶ <http://www.fnau.org/fr/les-agences-durbanisme/>

⁵⁷ L'ADAAM – Agence de Déplacement et d'Aménagement des Alpes-Maritimes - créée en 2004 et disparue en 2016 faute de financement.

Article Le Moniteur 01/07/2016 « Dans les Alpes-Maritimes, l'État et les collectivités coupent les vivres à l'agence d'urbanisme », Rémy Mario

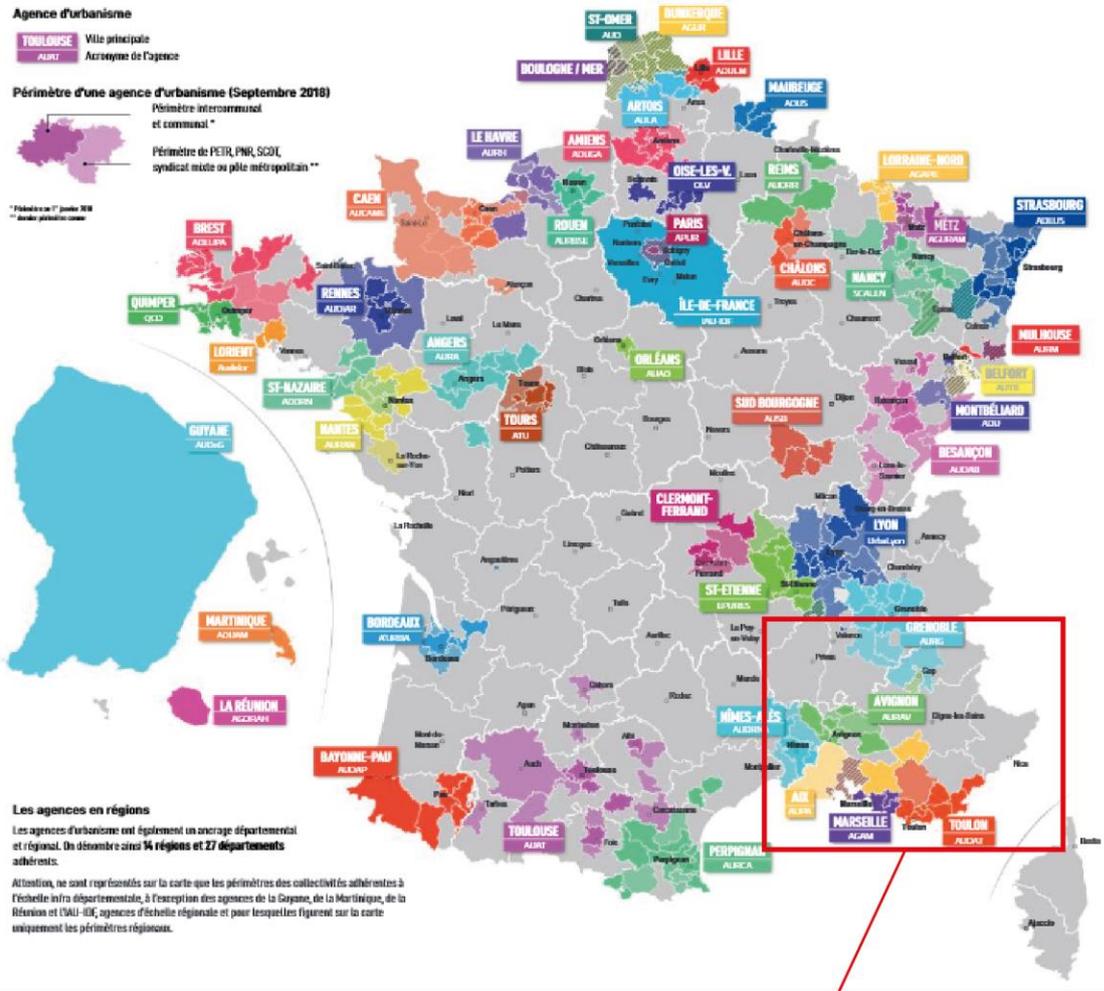
état des lieux détaillé du tissu économique local pour les calibrer correctement. Pour ce faire, certaines agences d'urbanisme produisent depuis plusieurs années des atlas fonciers, des analyses sur les espaces économiques, des études sur les disponibilités foncières en zones d'activités, etc.

Les agences d'urbanisme ont par ailleurs été mobilisées par le Conseil Régional⁵⁸, qui a inscrit sur la période 2016-2017 dans leur budget et feuille de route, la production d'un état des lieux du foncier économique régional. La couverture inégale du territoire régional par les Agences (Figure 30) et le panel large, mais non collectif, de missions sur lesquelles elles sont engagées, leur permet de se positionner en tant qu'expert, mais pas en tant que producteur d'une donnée régionale. Les éléments d'informations sur le foncier économique sont majoritairement élaborés par les Agences de l'Ouest de la Région, l'agence du Var ne se positionnant pas sur ce domaine. Les Agences du Vaucluse et des Bouches-du-Rhône produisent localement un ensemble de documents très détaillés sur les espaces économiques qui complètent les données déjà disponibles, parfois les dédoublent.

⁵⁸ Cette collaboration a été officialisée et entérinée lors de la 9^{ème} Assises Régionales de l'Habitat, du Foncier et de l'Urbanisme – Lancement du partenariat entre la Région et les 5 agences d'Urbanisme de Provence-Alpes-Côte d'Azur, en janvier 2015

Les périmètres des agences d'urbanisme

FONCTIONNEMENT PARTENARIAL ET FORT ANCRAGE TERRITORIAL



Source et réalisation : <http://www.fnau.org/fr/les-agences-durbanisme/>



Ci-contre, un zoom sur la région PACA, illustrant la couverture territoriale des Agences d'Urbanisme implantées localement. Depuis la disparition de l'ADAAM, les Alpes-Maritimes ne disposent plus d'agence. Il est également à noter la couverture partielle des territoires départementaux du Vaucluse, Var, Alpes de Haute Provence et Haute-Alpes.

Figure 30 - Périmètres territoriaux des Agences d'Urbanisme - Source : FNAU 2019

c) Les EPCI - observatoires et outils locaux diversifiés

Pour définir et conduire leur politique de développement économique et d'aménagement, les communes et intercommunalités sont quasi inévitablement amenées à suivre leurs zones d'activités. Dans le cas où les EPCI réalisent eux-mêmes ces travaux d'étude, ils visent principalement à l'identification des sites sur lesquels des entreprises pourraient s'installer et peuvent ainsi produire un schéma d'accueil des activités (c'est par exemple le cas dans les Communautés d'agglomération de Sophia-Antipolis, du Pays de Grasse, ou de Ventoux-Comtat Venaissin). Cela permet de faire-valoir l'existant en répertoriant les zones d'activités du territoire, et de valoriser les offres de services et d'équipements proposés. Cette connaissance fine est souvent diffusée via les sites internet des EPCI ou des agences de développement⁵⁹. Cependant ce ne sont pas toujours des inventaires des zones existantes, mais plutôt la présentation du territoire, le faire valoir des zones « fleurons » locales et/ou disposant de capacité d'accueil significatives pour de nouvelles entreprises.

Le lot de compétences relatives à la gestion des zones d'activités et des aides aux entreprises a été récemment réattribué aux intercommunalités dans le cadre de la loi NOTRe. En Région PACA, elles sont aujourd'hui plusieurs à se mobiliser sur cette question, accompagnées des communes concernées, notamment au travers des groupes de travail du CRIGE PACA dédié au sujet. Mais cette fois-ci plutôt dans l'optique d'une connaissance fine de leurs territoires, pour mieux en connaître et en anticiper les besoins.

En ce qui concerne plus spécifiquement les Métropoles, la loi MAPTAM leur a donné une autonomie renforcée vis-à-vis des documents de planification régionaux qui encadrent les stratégies de développement économique locales⁶⁰. Elles sont donc amenées à produire des schémas d'aménagement de leur foncier économique assez précis pour porter leurs ambitions locales et anticiper les besoins de leurs territoires. Dans ce cadre-là, les trois Métropoles de la Région⁶¹ se sont mobilisées différemment :

- En matière de foncier économique, la Métropole Nice Côte d'Azur s'est récemment retirée du cadre partenarial de l'observatoire foncier de la CCI NCA et s'appuie par exemple sur son schéma d'accueil des entreprises, et sur l'agence de développement Team Côte d'Azur. Il a également été acté que, par exemple Figure 31, les activités industrielles pourraient être autorisées dans les zones mixtes. Ainsi

⁵⁹ Les Agences de développement sont au nombre de quatre sur la Région. Trois départementales, chapeautées par l'Agence Régionale pour l'innovation et l'Internationalisation – ARII. Elles ont un statut associatif, et sont créées à l'initiative des collectivités. C'est la CCI du Var qui assure indirectement cette mission à l'heure actuelle, complétée par l'agence métropolitaine créée à l'initiative de la Métropole de Toulon.

⁶⁰ AMF - Conséquences de la loi NOTRe en matière d'intervention économique des collectivités territoriales. Département du Conseil Juridique - Marion DIDIER - mai 2016

Extrait p4 : « Compte tenu de leur poids économique, les Métropoles sont associées au processus d'élaboration et d'adoption des SRDEII. En effet, lorsque les orientations du SRDEII sont applicables sur le territoire d'une Métropole, à l'exclusion du Grand Paris, ces orientations sont adoptées conjointement par le Conseil Régional et le conseil de la Métropole concerné (article L. 4251-15 du CGCT). Si le conseil de Métropole n'est pas d'accord avec les orientations du SRDEII, il peut élaborer son propre document d'orientations stratégiques qui doit être transmis à la région dans les six mois suivant l'adoption du SRDEII. Ce document devra « prendre en compte » le schéma régional, sans obligation de compatibilité. »

⁶¹ Aix Marseille Métropole depuis le 1^{er} janvier 2016, Toulon Provence Méditerranée Métropole depuis le 1^{er} janvier 2018 et Nice Côte d'Azur Métropole depuis le 31 décembre 2011

dans la nomenclature initialement retenue, il ne semblait pas exister de zone exclusivement industrielle. Heureusement, dans les faits, certains territoires ont conservé la vocation purement industrielle de leurs ZAE dans le PLUm approuvé.

ÉQUIPEMENTS						
UE	équipements publics	NR* ou 40% à 50%	7 à 21 m	ALIGNEMENT OU RETRAIT	EN LIMITE OU RETRAIT	NR ou *15% à 50%
UL	sports et loisirs	NR* ou 30% à 40%	7 à 15 m	RETRAIT	RETRAIT	NR* à 20%
UM	ports/ zones balnéaires	NR*	NR* 6 ou 9 m	NR*	NR*	NR*
UT	zone hôtels tourisme	NR ou 15% à 50%	5 à 24 m	NR* OU RETRAIT	NR* OU RETRAIT	NR* ou 40% à 60%
ACTIVITÉS						
UZ	<ul style="list-style-type: none"> ① zone mixte (artisanat, bureaux, commerces) ③ zone réservée aux activités tertiaires ⑤ zone réservée à l'extraction des matériaux 		<ul style="list-style-type: none"> ② zone mixte pouvant accueillir des activités industrielles ④ zone d'activités commerciales 			
*NR : non réglementé						

Figure 31 - Extrait de l'avant-projet de règlement du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain – Nice Côte d'Azur. Source : <https://www.nicecotedazur.org/habitat-urbanisme/plu-métropolitain> (consulté en 2018).

- Pour la Métropole Toulon Provence Méditerranée (TPM), les données concernant le foncier économique sont également internalisées. Cette dernière propose un système d'information géographique interactif identifiant les 65 zones d'activités et Parcs d'Activités Economiques dont elle a récupéré la gestion et l'entretien. Le PLU métropolitain est en cours d'élaboration et reste soumis à l'obtention, encore en cours, de l'accord de l'ensemble des maires du périmètre de la Métropole.

- Enfin, en ce qui concerne Aix Marseille Provence Métropole (AMP), elle a capitalisé sur les études et analyses réalisées lors de la mission interministérielle du projet métropolitain lancée en 2016, préfigurant les travaux à venir. Elle a bénéficié notamment d'une étude ciblant spécifiquement le foncier économique (CMN Partners, 2015) qui a établi une estimation des besoins en foncier économique de la Métropole en fonction d'un état des lieux et des ambitions de développement à 15 ans annoncées par le projet métropolitain. Pour réaliser les 20 000 emplois ambitionnés par la Métropole sur le secteur productif pour 2030, il faudrait créer 750 ha de foncier économique supplémentaires dont 30% proviendraient d'opérations d'extension, le reste de renouvellement et optimisation du foncier existant (Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, 2015). Pour travailler finement sur cette approche de renouvellement foncier en zones d'activités existantes, AMP Métropole s'est entourée des Agences d'Urbanisme de son territoire, de la CCI Marseille Provence et d'un bureau d'étude pour élaborer le document technique de la mise en œuvre opérationnelle de ses objectifs fonciers.

Ainsi, toutes les EPCI (découpages territoriaux présentés en Figure 32) ont aujourd'hui à charge la gestion des zones d'activités de leur territoire. C'est une fonction qu'elles abordent différemment selon leur taille et la spécificité de leur tissu économique. Pour celles qui mettent en place une démarche d'observation, elles sont en train de développer des méthodologies différentes, qui parfois viennent se substituer, sur un périmètre plus petit dans le cas des Métropoles, à des outils déjà existants à l'échelle départementale. Les dispositifs mis en place par les EPCI se caractérisent ainsi par une grande variété dans la qualité des informations proposées (exhaustivité, couverture, actualité) et par une grande diversité des approches méthodologiques, notamment en ce qui concerne la définition du foncier économique et plus spécifiquement des ZAE. Aussi, si ces dispositifs peuvent remplir leur fonction de façon adéquate à l'échelle locale, leur combinaison pour une observation du foncier économique à l'échelle régionale est en revanche impossible, et ce d'autant plus que de nombreuses bases locales restent en cours de constitution.

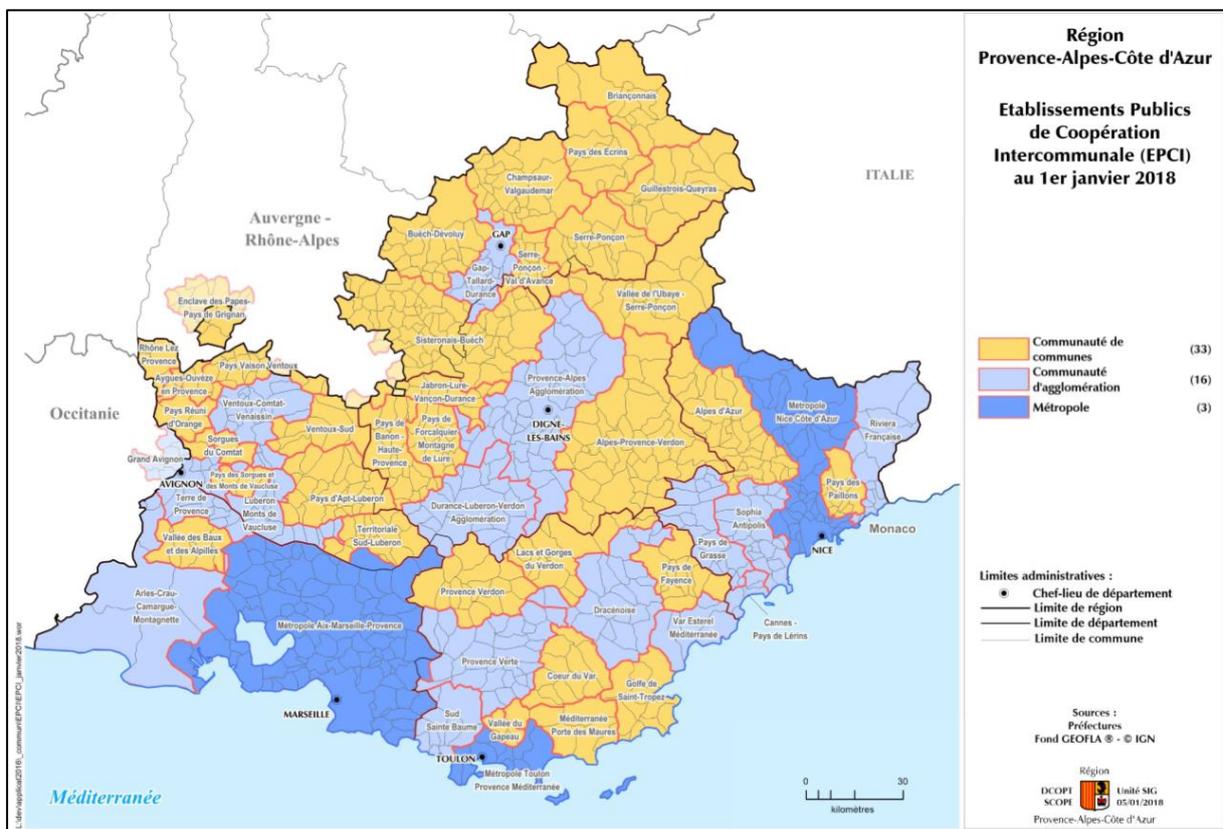


Figure 32 - Carte des EPCI de la Région PACA au 1er janvier 2018 – Source et réalisation : Portail de la connaissance du territoire -Ma Région PACA

2.2.2) La création d'un premier référentiel régional

En parallèle de ces bases de données et observatoires locaux, de nombreuses démarches individuelles propres aux différentes strates territoriales ainsi que des démarches collectives se sont structurées pour donner du poids et une légitimité renforcée aux travaux réalisés.

C'est le cas des chambres de commerce et d'industrie. Après l'échec d'une première tentative de mobilisation collective des CCIT par la CCIR en 2000⁶², les positions ont progressivement évolué. Au courant de l'année 2013 a été créé un groupe de travail inter-CCIT sur le foncier économique, issu d'une volonté collective de produire une donnée régionale homogène et comparable pour dresser un bilan du foncier économique en Région PACA. Cette démarche avait pour objectifs de renforcer la connaissance et l'expertise foncière des CCIT d'une part, et d'autre part de sensibiliser les élus à la nécessité de mobiliser du foncier économique et de produire des analyses régionales partagées et relayées. Rapidement, ce groupe de travail s'est également fixé pour objectif de produire des données fiables et « qualifiées ⁶³» pour répondre aux besoins d'informations du Conseil Régional dans la réalisation de ses documents de planification stratégique. Les CCIT se sont alors mobilisées sur le travail collaboratif régional du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), chapeautées par la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale (CCIR). Elles ont mis en œuvre une démarche collective pour produire une base de données régionale harmonisée sur les zones d'activités.

Les diverses CCIT disposant de moyens humains et ressources techniques différents, elles ont effectué un gros travail collaboratif et mutualisé pour mettre à niveau la connaissance du foncier. Un travail long et minutieux a notamment été réalisé pour harmoniser les définitions et pour permettre une interopérabilité minimale des bases locales sur un nombre de critères définis.

⁶² Entretien CCIR, novembre 2018

⁶³ La donnée est dite « qualifiée » quand sa véracité a été contrôlée et validée et qu'elle rassemble les éléments les plus pertinents et adéquats pour répondre aux objectifs derrière sa collecte. Cette approche, adaptée par les techniciens de l'aménagement du territoire semble issue d'une définition marketing de la notion de « prospect qualifié ».

Pour constituer cette base régionale, le choix a été fait dans un premier temps de sélectionner seulement un certain panel d'informations à harmoniser afin de construire un premier socle collectif d'informations sur les zones d'activités (la Figure 33 présente les critères retenus). Localement, les bases des CCIT continuent d'exister et de faire vivre les observatoires, permettant de tenir le socle de données harmonisées à jour. Une première analyse régionale du foncier économique a été publiée en décembre 2017 (CCIR, 2017).

<p>Indicateurs clés identifiés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Nombre de zones existantes,</u> <ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit d'un site réservé à l'implantation d'entreprises dans les documents d'urbanisme approuvés (POS-PLU) dans un périmètre donné. - Une ZA doit avoir un zonage dédié exclusivement à l'activité économique (industrie, commerce, artisanat, bureaux, logistique...hors agriculture) • <u>Surface totale des ZA,</u> <ul style="list-style-type: none"> - La superficie totale de la zone correspond à la surface du périmètre de la zone (hors autoroute, échangeurs et 2x2 voies) ◇ • <u>Nombre d'établissements,</u> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'entreprises déclarées : nombre total d'entreprises sur une ZAE. Données déclaratives de la collectivité, de l'association de ZAE - Nombre d'entreprises RCS : nombre total d'établissements géolocalisés sur une zone. Données issues des fichiers RCS des CCI géolocalisés ◇ • <u>Nombre d'emplois,</u> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'emplois déclarés : nombre total de salariés sur une ZAE. Données déclaratives de la collectivité, de l'association de ZAE - Nombre d'emplois RCS : nombre total de salariés sur une ZAE. Données issues des fichiers RCS des CCI et de l'URSSAF ◇ • <u>Projets de ZA,</u> <ul style="list-style-type: none"> - Ce sont des secteurs vierges ou en renouvellement urbain classé en AU ou UZ-UE non urbanisé dans les documents d'urbanisme approuvés (POS-PLU) • <u>Vocation des ZA</u> <ul style="list-style-type: none"> - La vocation de la ZAE est calculée en fonction du % d'emplois sur la ZAE par regroupement du code NAF des établissements (en A64) et par activité (présentielle/non présentielle) <p style="text-align: right;"><i>Source : Extrait d'un document de travail CCIT rédigé par la CCI MP 2018</i></p>
--

Figure 33 - Critères retenus par les CCIT dans l'harmonisation de leurs bases de données sur les ZAE. Sources CCIT (2016)

Pour les CCIT et la CCIR, la mise en place d'une telle base de données, la participation aux travaux du Conseil Régional et la publication de ces chiffres régionaux relevaient d'un intérêt particulièrement stratégique. En effet, depuis 2009 une vaste réforme des Chambres de Commerce et d'Industrie est en cours⁶⁴. Sur la période où le groupe de travail foncier économique voit le jour en Région, les CCIT subissent de vastes coupes

64 Rapport d'information n° 712 (2013-2014) de MM. Jean-Claude LENOIR et Claude BÉRIT-DÉBAT, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 9 juillet 2014, La réforme des chambres de commerce et d'industrie : des résultats régionaux contrastés. Bilan d'application de la loi du 23 juillet 2010

<https://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140725trib000841658/comment-l-etat-va-reduire-les-budgets-des-cci-en-2015.html>

budgétaires et font face à une remise en question (provisoire, dans le cadre de l'élaboration de la loi ALUR) de leur rôle de Personne Publique Associée (PPA) dans les procédures de modification et de révision des documents d'urbanisme⁶⁵. Face à cette mise en doute de leurs fonctions, se positionner régionalement sur un sujet à enjeu tel que le foncier économique offrait la possibilité d'affirmer leur rôle et leurs compétences en répondant aux attentes de la Région dans le calibrage de ses documents de planification et dans la représentation des intérêts des entreprises. Après une période d'incertitude, lorsque le Conseil Régional a mandaté, en parallèle des travaux des CCIT, les Agences d'Urbanisme sur la production d'un état des lieux du foncier économique en Région, les CCIT sont parvenues à malgré tout faire valoir le travail de grande ampleur déjà réalisé et alors en phase de finalisation.

Une plateforme régionale existe aujourd'hui : *SUD Foncier Eco*. Elle donne accès à un premier éventail d'informations régionales sur les ZAE. Un second niveau d'informations, plus technique et comprenant des informations relatives à la disponibilité potentielle du foncier économique, est destiné aux partenaires de la démarche et aux institutionnels en raison de la confidentialité de la donnée cadastrale (issue de l'outil *URBANSIMUL*⁶⁶ – cf. encart 2 ci-dessous). La plateforme recense les zones d'activités réglementaires, et les zones de fait, à partir du moment où elles comprennent un minimum de 3 entreprises ou 15 emplois, ou si elles sont d'une superficie de plus de 1ha, et dont le fonctionnement et les équipements présents sont similaires à ceux d'une ZAE⁶⁷. Mais la plateforme *SUD Foncier Eco* repose également sur *OpenStreetMap*, grâce à l'aspiration régulière des mises à jour relatives aux zones d'activités et aux zones de fait éligibles à cette démarche.

⁶⁵ Projet de loi ALUR du 26 juin 2013

⁶⁶ <https://urbansimul.paca.inra.fr/urbansimul/>

⁶⁷ <https://PACAfonciereco.maregionPACA.fr/comprendre/>

Encart 2 – Présentation de l'outil *URBANSIMUL* –

Présenté comme « un service collaboratif d'aide à la prospection et à la décision sur le foncier à destination des acteurs publics de la Région PACA », le serveur *URBANSIMUL* est l'aboutissement de plusieurs années de recherche et développement collaboratifs. Ce programme a été initié en 2004 sur la base d'un financement du Conseil Régional, qui avait pour objectifs de mieux connaître et analyser les dynamiques urbaines locale, et d'identifier les fonciers disponibles et leur potentiel d'accueil de nouveaux logements à moyen terme.

De nombreux acteurs du territoire régional portent ce programme depuis plusieurs années (Conseil Régional, EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur et CRIGE Provence-Alpes-Côte d'Azur), et depuis novembre 2017 l'ouverture en ligne du service accessible à tous les acteurs publics de la région PACA, gratuitement, rencontre un véritable succès.

En effet, l'outil a automatisé le rassemblement et le traitement d'un très grand nombre de données géographiques sur le territoire et permet, en plus d'un accès facilité à un grand nombre de données, une analyse dynamique du foncier disponible à l'échelle des unités foncières. Au travers de son ouverture et de la possibilité d'échange/incrémentation, l'outil se veut didactique et opérationnel pour, par exemple, faciliter le calibrage des documents d'urbanisme et de planification.

Au cours des travaux du groupe des CCIT s'est également développé un nouveau groupe de travail, porté par le CRIGE en 2016. Comme pour les CCIT, l'idée était de mettre en marche une réflexion collective sur le foncier économique, à cette différence près que les travaux du CRIGE s'adressent à un public différent : les collectivités. C'est ainsi qu'une communauté de travail s'est mise en place et est toujours très active sur le sujet.

La frise chronologique ci-dessous (Figure 34) synthétise les grandes étapes de la mise en place des observatoires locaux et de la démarche régionale aboutissant à l'observatoire du foncier d'activités régional par les CCIT en ligne⁶⁸. Ce dernier reprend les modalités de fonctionnement observé localement par les CCIT puisqu'il offre un accès grand public et un accès réservé aux partenaires de l'outil, offrant un accès à de plus amples informations.

⁶⁸ <http://www.foncier-activites-paca.fr/>

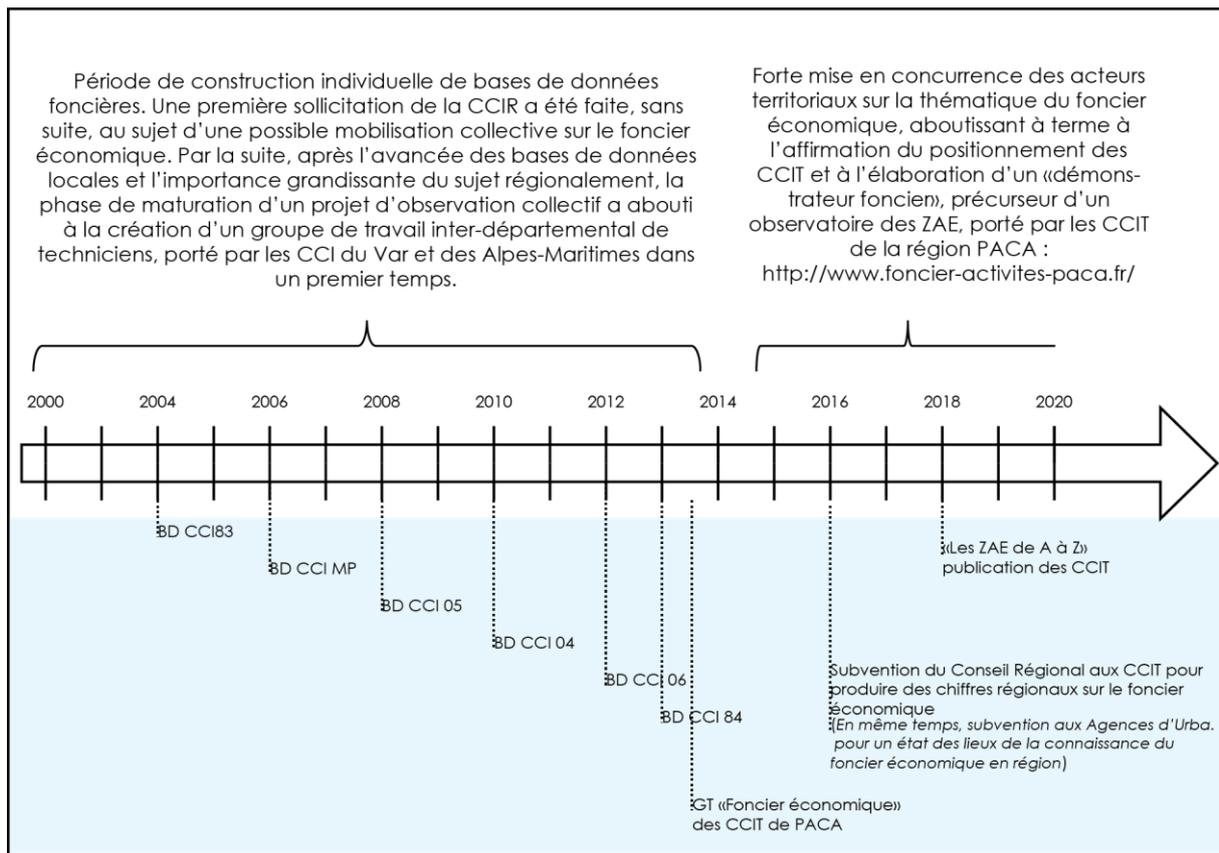


Figure 34 - Frise chronologique "L'observation foncière et les CCI de la Région PACA". Réalisation : L. Thomas (2021)

2.2.3) Contractualisation d'un protocole foncier et création d'un outil partenarial régional

La loi NOTRe impose aux Régions la réalisation de trois documents d'urbanisme stratégiques⁶⁹ : le SRDEII, le SRADDET et le SRESRI. La Région PACA n'a pas été impactée par la loi relative à la délimitation des Régions de janvier 2015, et les élections anticipées se sont clôturées sur l'élection de C.Estrosi à la tête du Conseil Régional. La politique régionale s'est affirmée en matière de développement économique et d'emploi. L'une des déclinaisons de cette politique régionale s'est axée sur le foncier économique, lançant « le foncier en 1 clic », affirmant par là un positionnement régional fort sur cette thématique. En mai 2017, en cours de mandat, C.Estrosi se retire de ses fonctions au profit de R.Muselier, qui s'est inscrit

⁶⁹ Aout 2015 :

SRDEII : Article 2 « Art. L. 4251-13.-La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. » (Anciennement SRDE selon la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

SRADDET : Article 10 « Art. L. 4251-1.-La région, [...], élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. »

SRESRI : Article 26 « Dans le respect des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, la région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. »

dans le prolongement de la volonté affirmée depuis 2015 en faveur de la prise en main régionale du foncier économique.

Pour continuer dans le sens des premières démarches amorcées régionalement (état des lieux de la connaissance en matière de foncier économique par les agences d'urbanisme, et la création d'un groupe de travail du CRIGE), le Conseil Régional s'est lui-même lancé dans la production d'une ressource d'information territoriale ciblant les zones d'activités et les établissements de la Région. Le projet initial visait à proposer un portail unique permettant aux entreprises d'identifier régionalement le foncier économique disponible, et aux collectivités territoriales de disposer d'une véritable aide à la décision et au marketing territorial. Compte tenu de la complexité de la tâche, il a tout d'abord été acté la mise en place une observation régionale basée sur un accord collectif entre les CCIT/R, le Conseil Régional, le CRIGE, l'EPF PACA et la DREAL. Cet accord a pris la forme d'une convention-cadre, signée en 2017 et suivie, en 2018, d'une contractualisation financière/temps-homme entre les parties, pour acter et organiser le travail partenarial des acteurs locaux régionaux sur le foncier économique.

La première étape de ce protocole est la concrétisation d'un outil d'observation économique partenarial régional. Cet outil viendrait compléter, et non se substituer à, l'offre des CCIT en matière de connaissance des ZAE, en y ajoutant un ensemble de données économiques complémentaires, et en mutualisant les mises à jour et les collectes de données locales. De plus, avec des compétences et des ressources disponibles inégales selon les territoires de la Région, cet outil viendrait accompagner les collectivités qui, n'ayant pas les compétences techniques et les moyens adéquats, pourraient partir de zéro en matière d'outil d'observation. La spécificité du développement de cet outil repose sur le large tour de table qu'il a été proposé de développer, intégrant notamment en plus des signataires du protocole initial la Chambre des Métiers et de l'Artisanat Régionale (CMAR) et l'Agence Régionale pour l'innovation et l'Internationalisation (ARII), divers services régionaux (Aménagement et développement économique), mais aussi les intercommunalités. C'est, en somme, un assemblage de l'ensemble des process en cours. La Figure 35 synthétise l'organisation technique de cet observatoire :

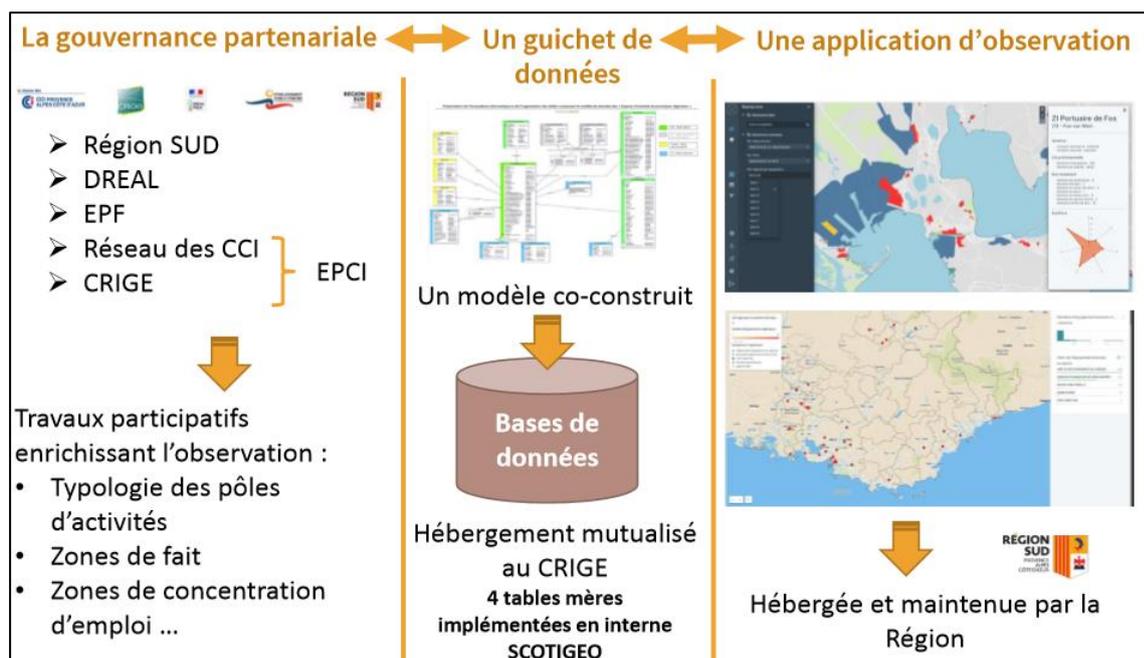


Figure 35 - Présentation du fonctionnement de la base de données « SUD Foncier éco » - Réunion de restitution des travaux techniques du groupe de travail 14/02/2019. Source et réalisation : CRIGE PACA.

Aujourd'hui, avec le rôle « d'assembler » endossé par la Région autour de son outil d'observation et de connaissance régionale, de nombreux acteurs, concurrents un temps, travaillent ensemble pour une meilleure connaissance de l'existant, un meilleur faire valoir de l'attractivité territoriale ainsi qu'une ambition partagée de sobriété foncière. Si dans un premier temps la question était de savoir où se trouvent les ZAE et comment elles se composent, la question de demain est de savoir quelles sont celles disposant d'un potentiel de densification ou de réhabilitation pour répondre aux besoins actuels et futurs des entreprises, en allant vers de la microcartographie pour la labellisation des ZAE ou encore pour les outils de marketing territorial. À plus long terme, l'écueil de l'outil ainsi développé demeure cependant le même que pour les observatoires classiques : c'est celui de la mise à jour et de véracité de la donnée de base, soit la donnée réglementaire, dans un cadre mouvant. Avec le développement progressif du Géoportail de l'urbanisme (qui est toujours loin d'être exhaustif et systématique), il sera plus aisé d'accéder à la donnée réglementaire et à ses évolutions locales. Par ailleurs, la couverture territoriale progressive des PLUi permettra, outre un suivi facilité, une certaine cohérence dans les règlements d'urbanisme d'une même intercommunalité.

Notons enfin que cet outil partenarial s'est progressivement orienté vers « l'observation d'un fonctionnement économique » : « on parle assez peu de foncier⁷⁰ ». L'enjeu d'observation est déplacé, focalisé sur la localisation des établissements et des concentrations d'emplois où résident les enjeux lourds de la planification et d'aménagement du territoire régional. Le fait que cette plateforme recense et décrit en détail à la fois le foncier économique de droit et le foncier économique de fait témoigne bien du fait que c'est là plus la question de la concentration de l'emploi plus que celle de la garantie de zonages pour les activités économiques qui importe.

70 Direction du service SCOTIGEO, Région PACA, réunion de restitution des travaux technique du groupe de travail 14/02/2019

2.3.) Rassembler et organiser les bases de données pertinentes pour l'observation et l'explication des dynamiques du foncier économique régional : un travail de précision

Comme le montre la Figure 36, de nombreuses sources d'informations, outils et groupes de travail, relatifs au foncier économique régional existent donc de longue date. Pour autant, il n'existait pas encore véritablement de base collective, partagée entre les différentes instances du territoire, méthodologiquement compatibles et inattaquables. Pendant longtemps les bases de données n'ont pas pu être combinées dans la mesure où chacun observait localement ce qui portait intérêt à son territoire, et étaient constituées et mises à jour dans la mesure des moyens alloués par l'institution et des capacités techniques. La plateforme SUD Foncier Eco a certes répondu à ces limites : sur la base des travaux menés par les CCIT et le CRIGE, elle a lissé les méthodologies et créé une base unique appuyée en partie sur la ressource d'*OpenStreetMap* combinée à *Mapillary*. Ce complément permet également d'élargir l'approche et le concept du foncier économique puis les groupements d'activités y sont recensés.

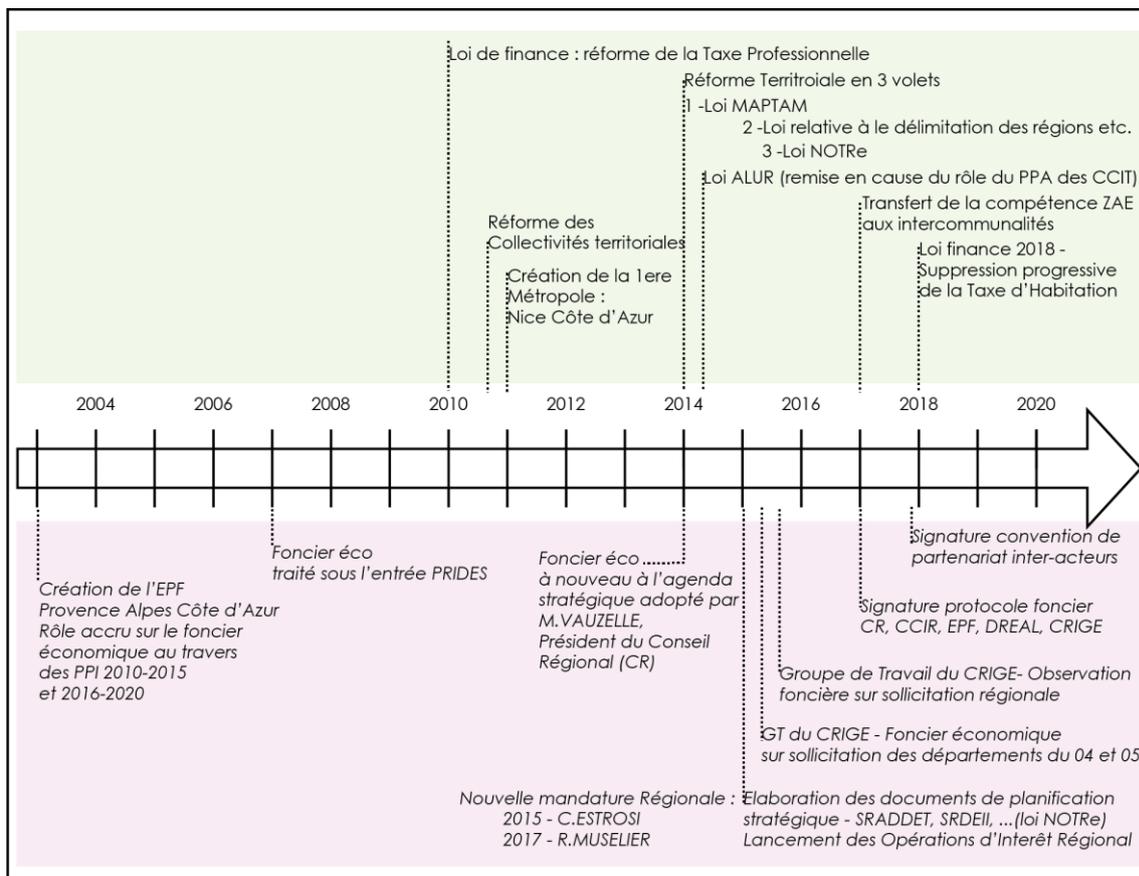


Figure 36 - Frise chronologique des événements structurant l'approche foncière économique en Région PACA. Réalisation : L. Thomas (2021).

Pour autant, l'information qui y est proposée reflète avant tout le contexte actuel. Elle ne permet pas de déterminer les évolutions du foncier économique dans le temps ni d'en comprendre les mécanismes territoriaux. En effet, mêlant foncier économique de droit et foncier économique de fait, elle ne permet pas d'étudier la protection réglementaire du foncier économique. Elle poursuit plutôt un objectif ambitieux de connaissance actualisée et partagée du foncier économique régional.

Ainsi, pour mener à bien ces travaux de recherche, il est devenu rapidement incontournable de créer une base dédiée spécifiquement à ce travail. Le principal défi concerne l'exactitude de l'information de départ et la mise à jour de la donnée. Actuellement, la donnée réglementaire reste délicate à collecter et à suivre, et l'étude de la base de données des CCIT a montré les limites du fonctionnement partenarial. L'obstacle majeur vient du fait qu'il n'existe pas d'archives de ces bases de données constituées au fil de l'eau. Éventuellement quelques archives de bases locales peuvent exister, mais sans permettre la comparaison avec d'autres ni une vision régionale.

Pour créer une base de données permettant de réaliser les travaux envisagés sur l'étude des dynamiques du foncier économique et l'identification des mécanismes à l'œuvre, il est nécessaire en premier lieu de prendre appui sur la base, retravaillée, des ZAE existantes. On cherche en effet à obtenir une base actualisée de l'ensemble des ZAE réglementaires, constituée selon la même méthode sur l'ensemble du territoire, appuyée sur les informations des documents d'urbanisme disponibles. Par ailleurs, il conviendra de veiller à être en capacité de créer une base similaire, mais sur des données d'archives, pour connaître l'état du foncier d'activité réglementaire au temps N-1, permettant ainsi l'analyse de l'évolution du foncier économique.

Cette analyse, ne pourra pas se contenter d'une simple comparaison du temps N avec le temps N-1, il faudra pouvoir y adjoindre des éléments contextuels pour cadrer les dynamiques observer et les mettre en perspective avec l'environnement évolutif du foncier. Ces données de cadrage concerneront principalement les données de l'emploi, de sa composition en termes de sphère économique, et des données démographiques. Ces données complémentaires nous permettront en effet d'introduire la distinction entre les activités présentiels et les activités productives.

Enfin, pour donner de la profondeur et ancrer sur le territoire étudié ce travail pour l'instant exclusivement quantitatif, une approche plus qualitative au travers d'entretiens avec les acteurs du développement économique offrira un éclairage tant sur les mécanismes à l'œuvre en matière de foncier économique que sur les perceptions divergentes des principaux intéressés.

On fait ainsi le bilan des données mobilisables et de celles qu'il s'agit de créer afin de constituer une base traitable, permettant de répondre à nos problématiques. Le choix des différentes bases de données mobilisées a été guidé par la disponibilité des données, leur qualité : résolution, fiabilité, exhaustivité ; leur complétude, l'actualité des données, etc. Mais aussi par la possibilité concrète de collecter sur le terrain les données manquantes quand cela était nécessaire. Au final, ce travail repose sur la mobilisation conjointe de différentes sources de données, synthétisée dans la Figure 37 :

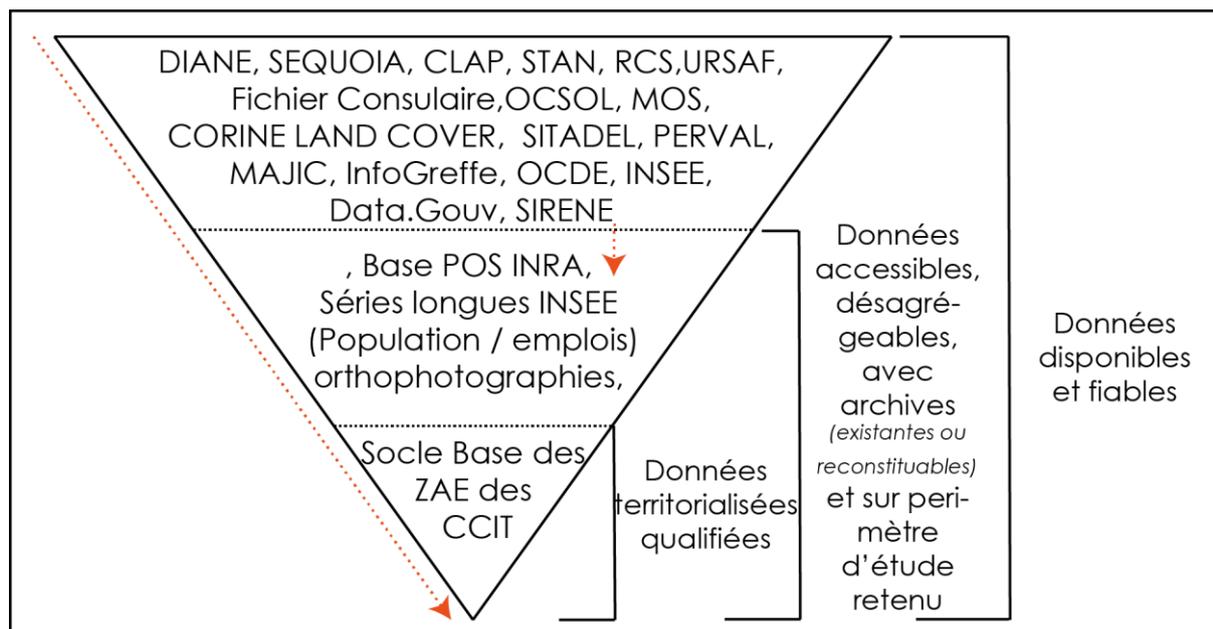


Figure 37 - Sélection des données. Source : L. Thomas

Dans un premier temps nous présenterons les ressources utilisées pour créer une base de données comprenant l'ensemble des critères que nous souhaitons observer, puis nous présenterons leur usage et la méthode de traitement pour enfin constituer une architecture de données permettant de répondre à nos objectifs.

2.3.1) Les bases de données économiques et conjoncturelles

a) Connaître l'activité : Le fichier SIRENE⁷¹ de l'INSEE

Le fichier SIRENE est une base de données très complète créée par l'INSEE en 1973 et actualisée en permanence. Il répertorie un ensemble détaillé d'informations sur les entreprises et les établissements du territoire. Aujourd'hui ce fichier représente 10 millions d'entités légales répertoriées.

Depuis le 1er janvier 2017, et l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique⁷², les données SIRENE sont accessibles au téléchargement pour consultation et usage libre. Avant cela, le fichier n'était accessible qu'au travers de commandes spécifiques localisées (par exemple une demande sur un quartier, un arrondissement, une commune ou plusieurs) ou de façon indirecte par la publication d'études INSEE qui se basaient sur les résultats de l'exploitation du fichier. La demande d'extrait était limitée à 100.000 lignes d'établissements. À titre d'exemple, l'extraction du fichier SIRENE concernant la Région PACA comporte plus de 980.000 lignes. Le fichier est mis à jour régulièrement par la publication hebdomadaire de données complémentaires, intégrées mensuellement au fichier global. Nous avons récupéré dans le cadre de ces travaux le fichier global de février 2017.

⁷¹ Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Établissements

⁷² Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

La base SIRENE est la plus complète qui existe sur le territoire pour traiter de l'activité économique, puisqu'elle regroupe des informations précises sur toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité ou leur forme juridique. Ces informations sont découpées en trois types de données rattachées soit à l'entreprise, soit à l'établissement. On retrouve en premier lieu les informations d'identification des entreprises et des établissements, en second les informations économiques et en troisième les informations dites complémentaires. Elles sont synthétiquement présentées dans le Tableau 1 :

Entreprise	Établissement
<ul style="list-style-type: none"> -Le numéro SIREN -Le nom, le prénom d'usage pour les entrepreneurs individuels -Le sigle, la raison sociale ou dénomination pour une personne morale -La nature juridique ou statut juridique, aussi appelée catégorie juridique 	<ul style="list-style-type: none"> -Le numéro SIRET -Le statut de siège social ou non -L'enseigne -L'adresse complète
<ul style="list-style-type: none"> -Le code d'activité principale (APE) attribué par l'INSEE en référence à la nomenclature d'activités française (NAF rév. 2, 2008) -L'importance de l'effectif salarié de l'entreprise (tranches) -Le chiffre d'affaires pour les entreprises interrogées par l'Enquête -Sectorielle Annuelle (ESA) et l'Enquête Annuelle de Production (EAP) 	<ul style="list-style-type: none"> -Le code d'activité principale (APE) attribué par l'INSEE en référence à la nomenclature d'activités française (NAF rév. 2, 2008) -L'importance de l'effectif salarié pour chaque établissement (tranches)
<ul style="list-style-type: none"> -La date de création ou de cessation d'activité le cas échéant -Le mois et l'année d'introduction de l'entreprise dans la base de diffusion -Variables de localisation géographique du siège de l'entreprise : sa région d'implantation et sa commune 	<ul style="list-style-type: none"> -La date de création ou de fermeture le cas échéant -Le mois et l'année d'introduction de l'établissement dans la base de diffusion -Variables de localisation géographique de l'établissement : la commune, le canton, l'unité urbaine, la zone d'emploi, l'EPCI

Tableau 1- Contenu de la base SIRENE. Source : INSEE.

Les trois champs du fichier SIRENE sont composés de plusieurs variables dont une part spécifique est associée au suivi des mises à jour du fichier. Cela représente au total près de 120 champs. Tous les détails de la composition des champs du fichier SIRENE sont accessibles sur le page internet de téléchargement de la donnée⁷³. Chaque entité répertoriée dispose d'un identifiant unique composé d'un code officiel géographique, d'un numéro SIREN de 9 chiffres et du NIC « Numéro Interne de Classement » placé à la fin du SIREN. Les établissements appartenant à une même entreprise auront le même numéro SIREN que la maison mère, mais seront différenciés par leur NIC. Ce détail est important, car il nous permettra de différencier les secteurs d'activités économiques exercés par les établissements indépendamment du type d'activité exercé par la maison mère. Le SIREN et le NIC concaténés composent le numéro SIRET (14 chiffres), identifiant unique des établissements.

⁷³ <https://sirene.fr/sirene/public/static/liste-variables>

Parmi l'ensemble des informations disponibles sur les établissements composant la base SIRENE, nous n'en avons retenu que certaines : principalement celles portant sur la localisation et sur le secteur d'activité des entreprises et des établissements. Les informations sur la localisation des entités sont à prendre avec précaution. Elles sont fiables pour la commune où se situe l'établissement, mais assez imprécises en ce qui concerne la rue et le numéro de rue. Cela s'explique par plusieurs raisons :

- L'absence parfois d'un nom de rue ou d'un numéro, en particulier dans les zones d'activités mal référencées,
- L'absence de renseignement quant de l'adresse précise au jour de l'immatriculation ou lors de la modification de la situation de l'entité au centre de formalité des entreprises (CFE) dont elle dépend,
- L'usage d'une adresse personnelle plutôt que professionnelle toujours dans le cadre des informations transmises au CFE.

Bien que difficile à utiliser, l'adresse demeure un champ important. En effet, avec un travail de vérification et de rectification du champ adresse sur un échantillon de zones d'activités, il serait possible de définir les vocations dominantes dans ces secteurs, et notamment la proportion d'activités présentes et productives.

Concernant les secteurs d'activité, le fichier donne pour chacune des entités un code d'Activité Principale Exercée (code APE) qui correspond, dans la Nomenclature des Activités Française (NAF), au type d'activité exercée. Un code APE est composé de 5 caractères – 4 chiffres et une lettre. On distingue les codes APEN (entreprises) des codes APET (établissements). Plusieurs entités ont donc les mêmes codes APE / NAF, mais jamais les mêmes numéros SIRET.

L'ensemble de ces données donne de précieuses informations sur la composition du tissu économique communal. Cependant, seules les données datant de l'ouverture en accès public du fichier sont disponibles, soit au 1^{er} janvier 2017. Les fichiers d'archives quant à eux sont inaccessibles, il est donc impossible de retracer des évolutions de l'emploi localisé à partir du fichier SIRENE.

Comme nous cherchons à faire des bilans fonciers non seulement en termes de surface, mais aussi en termes d'utilisation, et plus précisément à savoir la part du foncier économique réellement dédié aux activités productives (qu'on opposera aux activités liées à la base résidentielle des territoires) il est important d'entrer en profondeur dans les nomenclatures des activités pour savoir comment distinguer correctement productif et présentiel/résidentiel⁷⁴⁷⁵.

⁷⁴ Rapport d'information n° 468 (2007-2008) de MM. Jean FRANCOIS-PONCET et Claude BELOT, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 15 juillet 2008

⁷⁵ Rappelons qu'il existe des différences entre l'économie présente au sens de l'INSEE et l'économie résidentielle au sens de L. Davezies. L'INSEE raisonne en nombre d'emplois et d'établissements tandis que Davezies considère les flux financiers captés par les territoires. C'est l'approche technique de l'INSEE que nous retiendrons dans la dimension quantitative dans nos travaux, mais le cadre théorique de Davezies sera malgré tout utilisé dans la réflexion sur les modèles de développement territorial révélés par les dynamiques foncières.

b) Les nomenclatures d'activités de l'INSEE

La Nomenclature des Activités Française (NAF) en vigueur aujourd'hui, dénommée « NAF révision 2 » depuis 2008 (Figure 38), se décompose en cinq niveaux : 21 sections, 88 divisions, 272 groupes, 615 classes et enfin au niveau de détail le plus fin, 732 sous-classes ou postes.

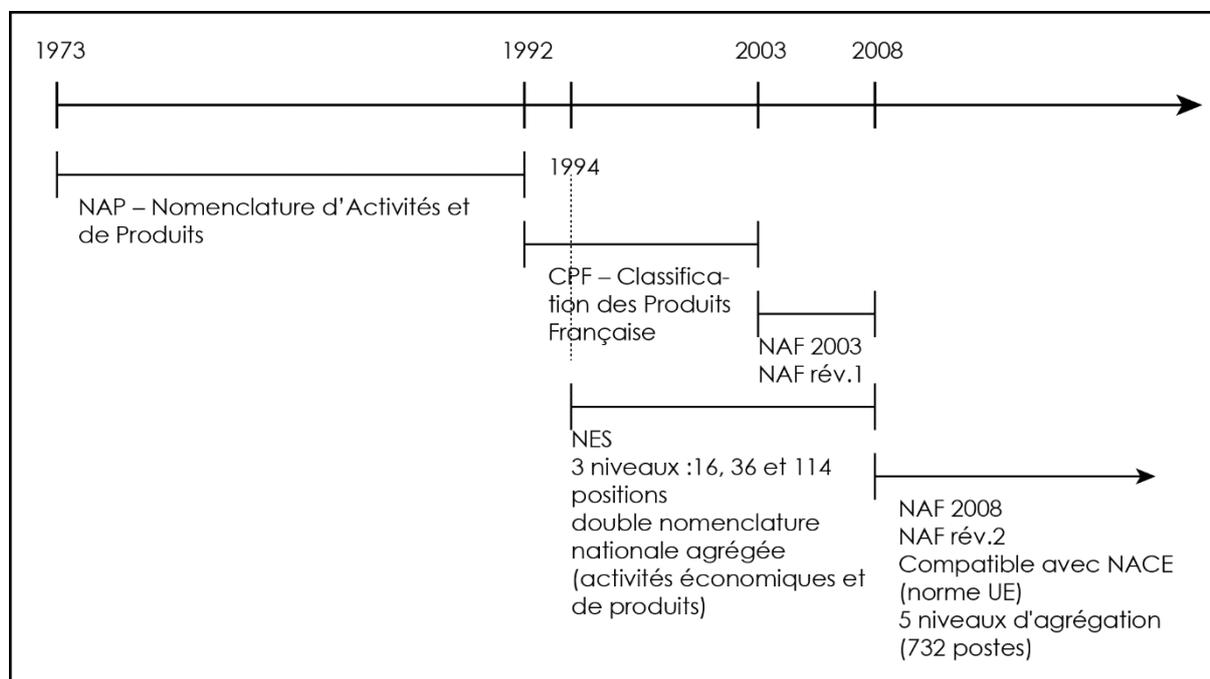


Figure 38 - Réorganisations successives de la nomenclature des activités françaises. Réalisation : L. Thomas (2021)

Les 21 sections reprennent les principaux types d'activités et les symbolisent par une lettre allant de A à U. Chaque niveau de décomposition détaille des activités de plus en plus précisément jusqu'à arriver au niveau de détail maximal des 732 sous-classes. D'une manière générale, la plupart des publications techniques qui mentionnent les types d'activités auxquelles se rattachent les entreprises et les emplois, tendent à les synthétiser en grandes familles, qui sont souvent trop agrégées, notamment pour les services et le commerce (Jennequin & Mouhoud, 2014).

La partition la plus courante de cette nomenclature distingue schématiquement les services, le commerce, l'industrie et l'agriculture. Selon l'orientation donnée à l'étude, des niveaux de détails peuvent apparaître, par exemple en dissociant le BTP, la logistique ou le commerce de détail du commerce de gros. Pour reprendre le cas des publications de l'INSEE portant sur les Zones de Concentration de l'Emploi salarié privé, on retrouve un niveau de détail plutôt fin sur la composition de l'emploi avec des sous-catégories détaillées pour les secteurs de l'industrie et des services (Figure 39).

Part de l'emploi salarié privé par secteur d'activité (%)	Nice Centre	Ensemble des 20 zones azuréenne	Aire azurienne	
Agriculture, sylviculture, pêche	0,0	0,1	0,3	
Industrie	4,0	10,2	10,4	Sous-catégories composées quasi exclusive- ment de postes d'activités
Fabricat. denrées alim., boissons et pdts à base de tabac	1,5	1,4	1,4	
Cokéfaction et raffinage	0,0	0,0	0,0	
Fabr. équip. électriques, électroniques, informatiques ; fabr. machines	0,1	1,6	1,4	
Fabrication de matériels de transport	0,0	1,0	0,7	
Fabrication d'autres produits industriels	1,5	4,8	5,1	
Ind. extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	0,9	1,4	1,7	
Construction	5,2	7,4	9,0	
Commerce ; réparation automobile et de motocycles	21,4	21,4	20,6	
Services	69,4	60,8	59,8	
Transports et entreposage	6,5	6,8	6,3	Sous-catégories composées de postes d'activités principalement productifs
Hébergement et restauration	15,5	10,4	10,4	
Information et communication	2,6	5,5	4,5	
Activités financières et d'assurance	6,4	4,4	3,8	
Activités immobilières	3,2	2,4	2,4	
Act. scientifiques et techniques ; serv. administratifs et de soutien	11,2	14,8	13,8	
Adm. publique, enseignement, santé humaine et action sociale	16,6	10,8	12,8	
Autres activités de services	7,4	5,7	5,7	
Total des secteurs d'activité	100,0	100,0	100,0	

Source : Insee, Sirene 2011, Clap 2010

Ce tableau offre un aperçu de l'existence de nombreux postes d'activités productives au sein de la catégorie des Services. Cependant, comme il ne permet pas de décomposer la catégorie du Commerce, la vision reste incomplète

Figure 39 - Exemple de décomposition des sous-catégories d'activités pour une lecture présentielle/productive des secteurs d'activités. Source : INSEE ; Réalisation : L. Thomas (2021)

Reste que, utilisée à ses niveaux de partition les plus grossiers, cette nomenclature peut poser problème au regard des différentes segmentations des activités (notamment celles qui opposent le secteur présentiel ou résidentiel aux activités productives). En effet, nombre de sous-catégories sont elles-mêmes composées d'activités présentes et productives, comme c'est par exemple le cas des activités de « Commerce » dans la Figure 35. Il faut alors descendre au niveau le plus décomposé de la NAF Rév.2 pour voir l'INSEE attribuer un qualificatif « présentiel » ou « productif » à chacune des 732 sous catégories de sa nomenclature (INSEE, 2015).

Dans ce travail, nous redistribuerons les codes NAF2 au travers de 9 catégories :

- 1/ Production & Fabrication
- 2/ Construction
- 3/Automobile
- 4/Commerce de gros
- 5/Commerce de détail
- 6/Transport & Entreposage
- 7/Services
- 8/Services productifs
- 9/Services publics et collectifs

Ces 9 catégories regroupent l'intégralité des 21 sections principales de la NAF Révision 2 (Figure 40) et permettent de dissocier un peu mieux les activités présentes et productives, sans pour autant totalement les séparer lorsque cela n'est pas nécessaire. Par exemple, la catégorie du « transport / entreposage » mêle 16 postes productifs et 14 présents.

Synthèse découpage des groupements d'activités selon le poids du nombre de postes productifs ou présentsiels

Intitulé des sections NAF Rév.2	Section NAF rév. 2	Catégorie LT	
Agriculture, sylviculture et pêche	A	1	1 / Production fabrication (ABCDE) 011Z - 0322Z (39 postes = 39 productifs) 0510Z - 0990Z (15 postes = 15 productifs) 1011Z - 3320D (29 postes = 25 productifs + 4 présentsiels) 3511Z - 3530Z (8 postes = 8 productifs) 3600Z - 3900Z (9 postes = 3 productifs + 6 présentsiels)
Industries extractives	B		
Industrie manufacturière	C		
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	D		
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	E		
Construction	F	2	2 / Construction (F) F. 4110A - 4399E (38 postes = 3 productifs + 35 présentsiels)
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	G	3+4+5	3 / Automobile (G) G. 4511Z - 4540Z (7 postes = 1 productif + 6 présentsiels) 4 / Commerce de gros (G') G'. 4611Z - 4690Z (59 postes = 59 productifs) 5 / Commerce de détail (G'') G''. 4711A - 4799B (50 postes = 2 productifs + 48 présentsiels)
→ Automobile	G'	3	
→ Commerce de gros	G''	4	
→ Commerce de détail	G'''	5	6 / Transport & entreposage (H) H. 4910Z - 5320Z (30 postes = 16 productifs + 14 présentsiels)
Transports et entreposage	H	6	7 / Services (IKL) I. 5510Z - 5630Z (11 postes = 11 présentsiels) K. 6411Z - 6630Z (19 postes = 1 productifs + 18 présentsiels) L. 6810Z - 6832B (6 postes = 1 productif + 5 présentsiels)
Hébergement et restauration	I	7	
Activités financières et d'assurance	K		
Activités immobilières	L	8	8 / Services productifs (JMN) J. 5811Z - 6399Z (33 postes = 28 productifs + 5 présentsiels) M. 6910Z - 7500Z (22 postes = 21 productifs + 1 présentsiels) N. 7711A - 8299Z (35 postes = 29 productifs + 6 présentsiels)
Information et communication	J		
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	M		
Activités de services administratifs et de soutien	N	9	9 / Services publics et collectifs (OPQRSTU) O. 8411Z - 8430C (11 postes = 11 présentsiels) P. 8510Z - 8560Z (12 postes = 1 productifs + 11 présentsiels) Q. 8610Z - 8899B (28 postes = 28 présentsiels) R. 9001Z - 9329Z (16 postes = 16 présentsiels) S. 9411Z - 9609Z (21 postes = 2 productifs + 19 présentsiels) T. 9400Z - 9820Z (4 postes = 4 présentsiels) U. 9900Z (1 poste = 1 présentsiel)
Administration publique	O		
Enseignement	P		
Santé humaine et action sociale	Q		
Arts, spectacles et activités récréatives	R		
Autres activités de services	S		
Activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre	T		
Activités extra-territoriales	U		

Les 21 sections de la NAF révision 2 peuvent être décomposées en 3 catégories dans le cas des activités de «commerce; réparation automobiles et de motocycles» :

- Secteur automobile, qui rassemble une majorité de postes d'activités de type présentsiel
- Secteur commerce de gros, qui composé à 100% de postes productifs
- Secteur commerce de détail, quasiment exclusivement présentsiel.

Cette décomposition permet d'isoler les activités commerciales appartenant à la sphère productive.

Concernant les sections liées aux activités de services, en les réorganisant, nous proposons un réagrégat en 3 catégories distinctes :

- services aux particuliers, quasiment exclusivement présentsiels
- services productifs
- services publics et collectifs

Ces 9 catégories reconstituées permettent d'identifier le type d'activités en place donnant une information claire sur un tissu économique local par exemple. De plus, cette lecture, sans être parfaite puisqu'on agrège malgré tout des sections composées des postes parfois présentsiels ET productifs, sans pouvoir juger du poids respectif de chaque poste en terme d'emploi.

La meilleure façon d'appréhender le poids des activités présentsielles et/ou productives reste de les étudier poste par poste, ce que permet le niveau de détail du fichier SIRENE par exemple.

Figure 40 - Catégories NAF Rév.2 agrégées en 9 postes d'activités. Réalisation : L. Thomas (2021)

Ce nouveau découpage en 9 postes a permis de compléter le fichier SIRENE afin d'obtenir des informations supplémentaires sur l'orientation des activités économiques des territoires d'étude.

À ce stade, nous disposons des éléments pour faire un état des lieux du type d'établissements et d'entreprises présents sur les territoires, couplé à la base du foncier économique des CCIT. Malgré tout, nous ne disposons pas encore d'éléments d'archives permettant d'étudier la dynamique foncière dans son ensemble et notamment par rapport à une effective évolution des emplois présentsiels et productifs dans le temps sur la Région.

c) Données sur l'emploi et la population, séries longues de l'INSEE

Il faut étayer l'analyse du foncier économique par une approche économique complémentaire. Nous nous proposons d'étudier l'emploi (sa composition et sa répartition) en recourant pour cela aux bases de données nationales de l'INSEE en série longue. L'usage de ces séries longues nous permettra de constituer des archives sur le territoire d'étude, ce que la donnée du fichier SIRENE ne permet pas de faire. Ainsi nous pouvons étudier les dynamiques foncières en les contextualisant par rapport à des évolutions de l'emploi et de la population sur la même période.

Ces séries de l'INSEE permettent de déterminer les parts respectives des emplois productifs et présents de 1975 à 2014. Cette base de données est construite sur des recensements de population au lieu de travail et donne pour chacun des 6 crus disponibles (1975, 1982, 1990, 1999, 2009 et 2014) l'emploi total par commune et les parts respectives des emplois des sphères productive et présente. Bien qu'ils ne soient pas géolocalisés précisément, suivre les emplois et leur typologie à la commune, ou en constituant des groupements par intercommunalité, nous permet de créer un premier pan de données d'archives. On peut maintenant apprécier dans le temps les évolutions de l'emploi sur les territoires et les fluctuations des parts de l'emploi présentiel / productif dans la composition de l'emploi local et total.

Pour accompagner l'observation de l'emploi sur la période, il faut également prendre en compte les évolutions démographiques. Pour cela nous avons utilisé la série longue de l'INSEE intitulée « Populations légales communales depuis 1968 ». Cette base rassemble les relevés de populations de toutes les communes entre 1968 et 2015, sans double compte. La difficulté rencontrée lors de l'intégration de cette base dans la base de données en construction est liée aux nombreuses évolutions des périmètres communaux. Au fil des années, plusieurs communes ont fusionné. Ces cas de figure ont principalement lieu dans les départements peu denses et peu peuplés des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. Pour faciliter le suivi et l'agrégation des données, nous sommes partis de la situation actuelle et avons fusionné les archives sur les quelques cas de la Région.

Ce large éventail de données nous offre la possibilité de positionner la Région PACA par rapport à ses homologues au travers de l'évolution de ses emplois et de sa population dans le temps. Cela nous permet aussi de travailler ces comparaisons et le suivi des dynamiques à l'échelle départementale, infradépartementale ou interdépartementale, sur des bases de sources et de méthodologies identiques.

Plus précisément, sur le périmètre régional, nous avons intégré les périmètres des intercommunalités de la Région PACA en 2017 avant le passage de 80 intercommunalités à 52. Nous avons également conservé pour le périmètre de la Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) le découpage intérieur en conseils de territoires, correspondant aux anciennes intercommunalités existantes, pour ne pas trop lisser les spécificités de ce grand territoire hétérogène.

2.3.2) Connaitre l'emprise spatiale des activités : Les bases de données géographiques

a) La base de données des CCIT et les données du fichier consulaire

Les chambres de commerce et d'industrie de la Région PACA (CCIT) disposent pour la plupart de bases de données concernant les ZAE de leur territoire. En 2017, elles ont produit une base de données harmonisée regroupant leurs informations en une base unique portée par la CCI de Région (CCIR). Cette base régionale issue de travaux collectifs basés sur un socle méthodologique commun, reprenant quelques-uns des indicateurs disponibles, comme les éléments issus du Registre du Commerce et des Sociétés, les informations relatives aux superficies et à la vocation des ZAE. Cette base géolocalise l'ensemble des zones d'activités économiques réglementaires de la Région PACA et y associe un ensemble de données qualitatives. Nous disposons ainsi d'un état des lieux du foncier économique réglementaire en 2017, servant de socle pour la construction de notre base de données dans l'étude des dynamiques du foncier économique sur la Région, incrémenté des données issues des Fichiers Consulaires des CCIT.

Chacun des polygones de cette base de données correspond à une ZAE et est renseigné par près d'une centaine d'attributs : nom de la zone, superficie, informations relatives à la vocation de la zone, gestionnaire et contacts associés, zonage en vigueur et document d'urbanisme de référence, nombre d'entreprises et d'emplois, taux d'imposition, etc. Le squelette de la base régionale est fixe, et les CCIT viennent y greffer leurs données correspondantes, quand elles en disposent.

L'ensemble des données économiques de cette base sont issues d'un fichier des entreprises interne à chaque CCIT : le Fichier Consulaire (FC). Lors de leur enregistrement au Centre de Formalité, les entreprises relevant de la compétence des Chambres de Commerces et d'Industrie sont inscrites au Registre du Commerce et des Services (RCS), les entreprises agricoles sont inscrites sur le fichier des Chambres d'Agriculture, les artisans sur le fichier des Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA). Il existe toutefois des redondances entre certains fichiers. Il est, par exemple, possible pour un artisan d'être également présent dans le fichier des CCI, et pour un petit industriel d'être présent dans le fichier des CMA (Figure 41).

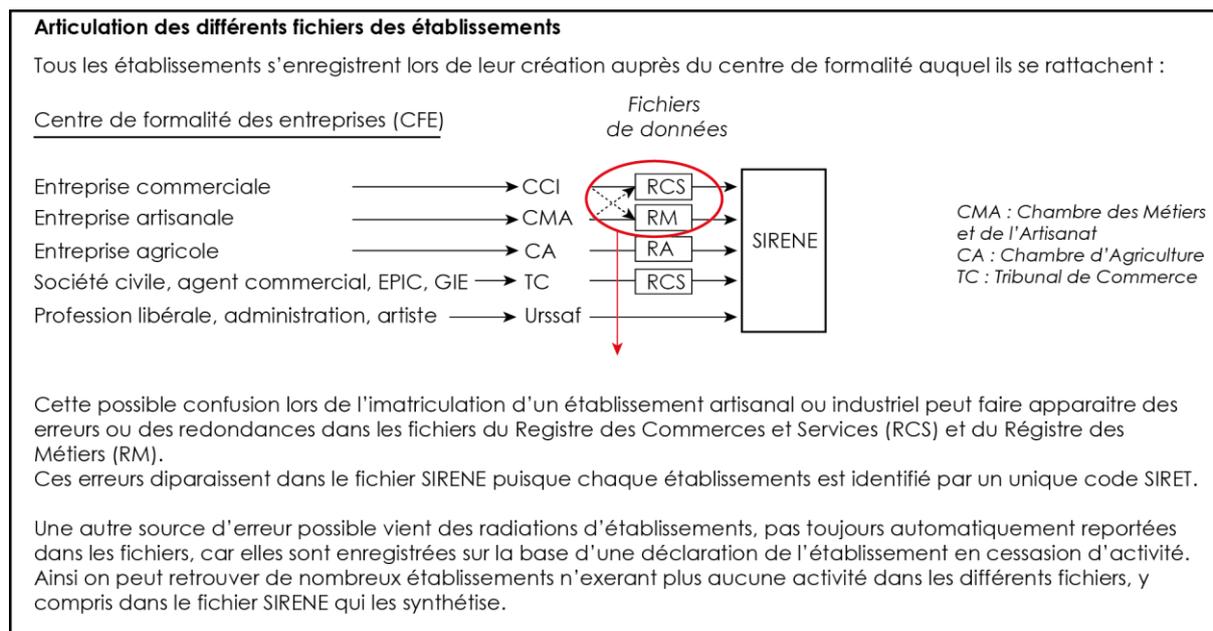


Figure 41 - Les fichiers d'établissements composant le répertoire SIRENE. Source : L. Pomès CCI Alpes-de-Haute-Provence ; Réalisation : L. Thomas (2021)

Le Fichier Consulaire est un outil de travail pour les agents CCIT, qui le complètent et le mettent à jour au gré des radiations / créations d'entreprises et l'incrémentent avec des données du fichier SIRENE et des données qualitatives des relations clients. Le FC est découpé en fichiers locaux qui sont gérés localement par chaque CCIT. Sa qualité dépend donc des moyens de chaque CCIT et de la fréquence des mises à jour. Il n'en demeure pas moins un fichier assez précis quant à la localisation des entreprises et permet de travailler plus finement sur la localisation des activités et ainsi de donner des chiffres sur l'emploi et les vocations en zones d'activités.

Cependant, le fichier harmonisé des ZAE n'est pas rempli en totalité avec ce niveau de détail, beaucoup de champs demeurent vides, et seules certaines zones d'activités disposent de ces informations partielles, mais précises. Ce qui nous donne une donnée ponctuelle de qualité sur les ZAE, mais non généralisable. À titre d'exemple, dans la version 2017 de la base de données de CCIT, environ 40 % des ZAE n'ont pas d'informations relatives aux établissements présents, de même pour l'emploi, et un peu plus de 30% n'ont pas de renseignements sur la vocation dominante des zones.

b) Les archives des Plans d'Occupation des Sols

Avec pour seule base de données foncière celle des ZAE de 2017 des CCIT, il était impossible de travailler sur des dynamiques foncières. Pour réaliser le travail envisagé, il était nécessaire de créer une base de données des zones d'activités économiques à une date antérieure pour pouvoir en identifier les dynamiques sur le territoire. Pour cela, la base des archives des Plans d'Occupation des Sols de l'INRA, nouvellement INRAE, a été mobilisée.

En accord avec notre volonté de travailler sur le foncier économique de droit (dont la méthodologie de recensement est reproductible et pérenne), nous avons donc travaillé sur les données POS de 1999. Nous avons choisi cette année, car elle constituait le meilleur rapport qualité/ancienneté, autorisant de

travailler sur quasiment 20 ans, et donc sur le moyen terme de l'aménagement et du développement territorial. Concrètement, la date de 1999 signifie que les documents que nous avons recensés correspondent aux POS en vigueur à cette date, que la date d'approbation de ces documents soit 1999 ou antérieure.

La base a été constituée selon plusieurs méthodes : en agglomérant les documents numérisés par les Directions Départementales des Territoires et par un gros travail de main d'œuvre réalisé au sein de l'INRA⁷⁶. Cette base POS de 1999, qui n'intègre toutefois pas le département des Hautes-Alpes, nous a permis d'identifier sur un large panel de communes toutes les entités géographiques classées comme des ZAE, mais également toutes les entités relevant de la zone d'urbanisation future destinées à du développement économique (Zones de projet).

Cette base de données est composée de plusieurs champs relatifs au zonage et à la vocation de chaque polygone. Par exemple pour un polygone, nous avons accès à son zonage tel que renseigné au POS, à un codage d'harmonisation (de première et deuxième génération – CNIG), ainsi qu'à un champ de texte qui détaille la catégorie à laquelle les codes d'harmonisation font référence. Cette triple lecture de la donnée de référence qu'est le zonage permet de compenser les possibles incomplétudes d'un ou de plusieurs champs (Figure 42).

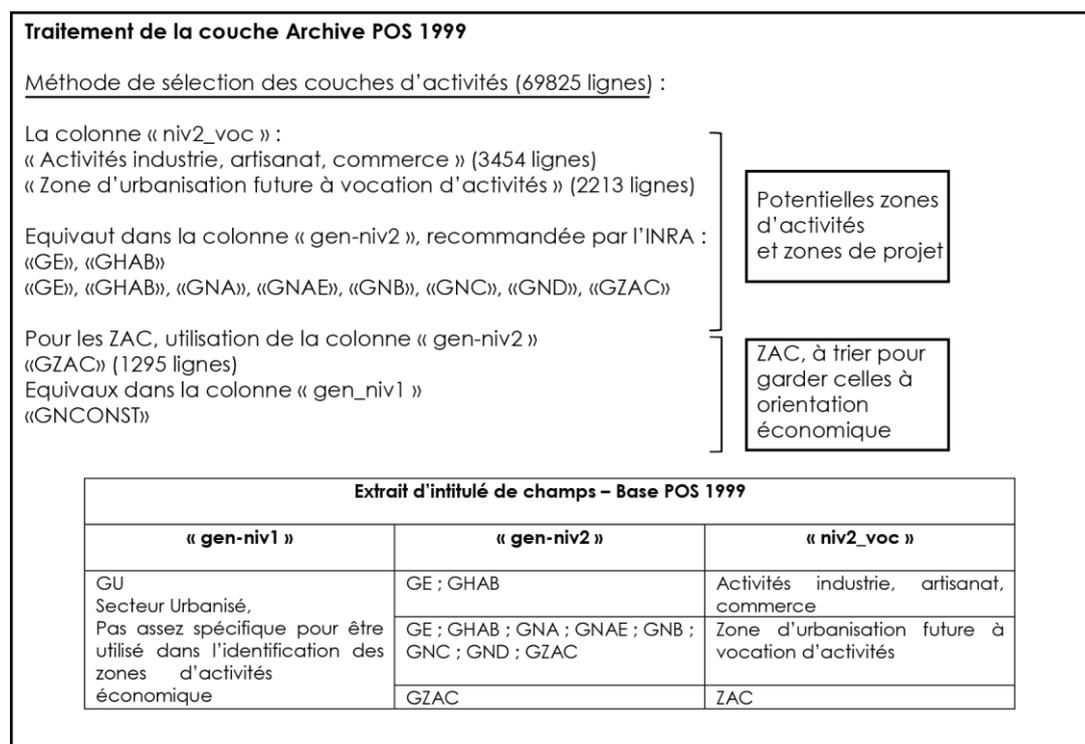


Figure 42 - Critères de sélection utilisés dans la base POS 1999. Réalisation : L. Thomas (2021).

76 Entretien avec G. Géniaux, INRA

c) Les orthophotographies d'archives

Une fois en possession de l'état actuel du foncier en ZAE et des archives de documents d'urbanismes de 1999, il a fallu trouver un moyen de vérifier l'effectivité des ZAE à cette époque. Pour ce faire, nous avons eu recours à 5 orthophotographies d'archives sur une période s'étendant de 1998 à 2001 selon l'existence et la disponibilité de la donnée pour chacun des Départements de la Région :

- Var : archive de 1990
- Bouches-du-Rhône : archive de 1998
- Alpes-Maritimes : archive de 1999
- Alpes-de-Haute-Provence : archive de 2000
- Vaucluse : archive de 2001

Les orthophotographies nous permettent de constater l'évolution du foncier et de vérifier le contenu des POS et PLU. Cette entrée nous permet aussi d'affiner le travail minutieux de tri dans les données d'archives POS et que qualifier l'existant aujourd'hui par rapport à l'état du foncier en 1999. Le niveau de détail des images d'archives n'est pas optimal, mais il permet de nettement discerner les espaces bâtis des espaces non bâtis, ainsi que les entrepôts des maisons. Cependant à cette échelle, il est impossible de déterminer l'éventuelle vocation artisanale d'une maison par rapport à une autre.

2.3.3) Des données qualitatives pour mieux comprendre et expliquer les dynamiques du foncier économique

En complément de la constitution d'une base originale et du traitement de ses données quantitatives, nous avons mis à profit le socle de connaissances accumulées lors des trois années passées au sein de l'EPF. Cela inclut les éléments de débat et de définitions lors des réunions techniques sur les observatoires locaux, les échanges sur la constitution d'un outil régional, les réunions partenariales autour des observatoires du foncier du Vaucluse et des Alpes-Maritimes, les groupes de travail du CRIGE⁷⁷, les réunions des Ateliers Régionaux de la Logistique (ARL)⁷⁸, et l'ensemble des missions connexes au sein de l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les interlocuteurs récurrents de ces réunions ont, pour la plupart, pu faire l'objet de temps d'échanges individuels ciblés sur des questions de définitions, de positionnement stratégique et d'ambitions de la structure représentée en matière de foncier économique.

Nous avons également contacté des acteurs plus périphériques aux mécanismes fonciers, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas légalement de pouvoir de décision sur l'allocation du foncier à un type d'occupation.

⁷⁷ 6 séances du groupe de travail technique sur l'observation foncière régionale en 2018

<http://www.criag-paca.org/poles-metiers/pole-metier-urbanisme/donnees-zae-mutualisees.html>

⁷⁸ ARL : Pour faire suite au lancement de la stratégie nationale « France logistique 2015 » en 2016, visant à adapter la logistique aux mutations numériques et aux enjeux énergétiques et climatiques, les régions PACA et Auvergne-Rhône-Alpes se sont saisies du sujet localement. En Région PACA, depuis 2018, 6 groupes de travail ont été constitués pour explorer les thématiques du foncier logistique, des procédures administratives, de l'accessibilités des zones logistiques pour les salariés, de la logistique urbaine, entre autres sujets

<https://www.e-tlf.com/2018/07/16/ateliers-regionaux-de-la-logistique-en-paca-juillet-2018/>

Cette sélection d'interlocuteurs nous semble assez représentative des acteurs territoriaux impliqués de près ou de loin dans les questions de foncier économique.

a) Les entretiens semi-directifs

Les enjeux principaux des entretiens visent à recueillir les approches différentes du développement économique d'un terrain à l'autre, à mettre en lumière les différentes stratégies qui s'opèrent ainsi que les partis-pris locaux en matière d'aménagement et de décision territoriale. Les entretiens permettent de mettre en valeur des éléments stratégiques sous-jacents aux données en illustrant par les dires les dimensions non directement visibles (Alami *et al.*, 2009) dans le traitement de la base. Par exemple, c'est l'occasion de mettre en lumière d'éventuelles notions de contraintes, de choix, de volonté ou de coopération entre acteurs.

L'objectif du premier volet de ces entretiens était d'abord de mieux connaître les producteurs de la donnée foncière et d'appréhender leurs problématiques locales, leurs méthodes et leurs positionnements respectifs sur le sujet. Cette campagne résultait également de la volonté d'élargir le champ de contextualisation aux acteurs régionaux du foncier, ceux qui influencent indirectement les mécanismes du foncier économique (Miles & Huberman, 1993). On distingue (Figure 43) une première strate, large et englobante, des grands donneurs d'ordres qui orientent et contribuent à cadrer la programmation foncière des années à venir au travers des documents régionaux de planification tels que les SRADDET, SRDEII, mais aussi départementaux et infradépartementaux au travers des SCOT. Une deuxième strate regroupe les acteurs départementaux ou plus locaux, qui participent à l'élaboration des documents de portée régionale et infrarégionale sous forme de conseils et d'orientation. Concernant le foncier économique, il s'agit principalement des chambres consulaires, qui expriment leur avis et leur positionnement d'experts économiques et porte-parole des entreprises en tant que Personnes Publiques Associées. Et enfin, à l'échelle la plus fine du territoire, la commune représente les décideurs qui sont les maires, via les documents d'urbanisme qu'ils promulguent. Aujourd'hui, cette strate s'élargit légèrement avec les premiers PLU intercommunaux et PLU métropolitains (rappelons que la compétence foncier économique est dorénavant exercée par les intercommunalités).

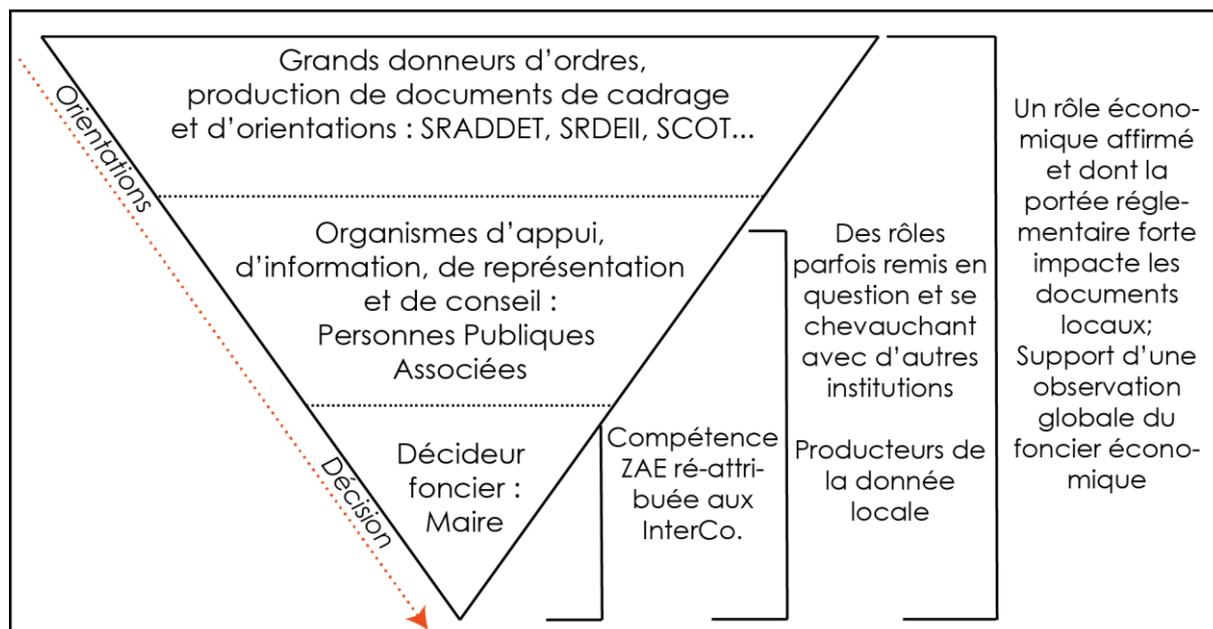


Figure 43 - Cadre de la décision foncière économique. Réalisation : L. Thomas (2021).

Ce sont ces trois strates que nous avons cherché à représenter au travers des différents entretiens formels menés, avec l'objectif de mieux comprendre les dynamiques foncières s'étirant sur le moyen terme, depuis 1999. Pouvoir bénéficier des retours d'expériences des Chambres de Commerce et d'Industrie, des services régionaux, des Agences d'Urbanisme et du CRIGE, nous a semblé à cet effet d'une aide précieuse. Les interlocuteurs identifiés n'avaient pas toujours 20 ans d'antériorité dans leur structure, mais ils bénéficient tous par contre d'une présence de longue durée et d'une solide expérience et analyse dans le domaine. Leurs apports ont été précieux également dans la connaissance plus fine du contexte conjoncturel très évolutif de ces dernières années. Dans le cas des entretiens menés auprès des maires et des adjoints communaux, l'antériorité était également un élément important, mais non déterminant. En effet, même en cas de mandat récent pour certains cas, les connaissances fines du maire, de sa commune et de son histoire en matière d'aménagement, ont pallié ce manque d'antériorité.

Ces rencontres ont été l'occasion de prendre du recul et de voir les résultats d'analyses spatiales sous un autre angle. Compte tenu de la récente évolution législative, nous avons également pris le parti de rencontrer quelques interlocuteurs travaillant dans des intercommunalités, qui sont aujourd'hui les incubateurs du développement économique de demain et l'échelle de planification en matière de stratégie foncière économique. La sélection des interlocuteurs s'est faite selon plusieurs critères : la classification de la commune après l'analyse des données, la recherche de représentativité équilibrée des territoires et la disponibilité des interlocuteurs. Ces derniers relèvent de trois grandes catégories :

- Les acteurs régionaux sur le foncier économique

Pour donner un cadre plus large à notre approche qualitative, nous avons pris le parti d'inclure les acteurs périphériques majeurs en matière de foncier économique. Ainsi nous avons souhaité pouvoir bénéficier de la vision régionale, transversale, de ces acteurs et du retour des nombreuses parties prenantes impliquées dans la construction de la donnée régionale. Pour cela nous avons mobilisé le réseau

professionnel développé au cours du contrat de recherche CIFRE au sein de l'EPF Provence Alpes Côte d'Azur. Donc, pour compléter les nombreux échanges de travail, nous avons rencontré dans le cadre d'entretiens semi-directifs les acteurs régionaux suivants (Tableau 2) :

Organisme	Fonction	Date
EPF Provence Alpes Côte d'Azur	Directeur territoire 13	Juin 2016
Conseil Régional	Directeur	Janvier 2019
CCI de Région	Chargé de mission aménagement & foncier	Novembre 2018
CRIGE	Cheffe de projet	Février 2019

Tableau 2 - Interlocuteurs des entretiens régionaux.

- Les agents locaux constructeurs de la donnée d'observation

Il nous a semblé pertinent de commencer par rencontrer les producteurs des données foncières locales, que cela soit des bases de données départementales ou de la base harmonisée régionale. Cette étape était importante puisque c'est sur ces dernières que nous avons choisi de construire notre base originale de données foncières.

Nous avons réalisé une série d'entretiens répartis comme ci-dessous (Tableau 3) :

Territoire	Outil	Organisme	Fonction	Date
Alpes-de-Haute-Provence (04)	Outil Interne	CCI 04	-Chargé de mission Observatoire économique	Mars 2018
Alpes-Maritimes (06)	OZEA	CCI 06	-Responsable pôle Urbanisme et Foncier -Chargé d'études foncier économique et transport -Chargé de mission Urbanisme	Mars 2018
Bouches du Rhône (13)	Activités13	CCI MP	-Responsable de service – Études et Aménagement du territoire -Responsable SIG – Direction Etudes et Développement Economique	Mars 2018
Var (83)	Outil Interne	CCI 83	-Responsable du pôle Prospective et Développement Territorial -Chargé de mission Pôle Prospective et développement territorial	Mars 2018
Vaucluse (84)	CartoZA	CCI 84 AURAV	-Responsable du pôle Prospective Territoriale -Chargée de mission Prospective Territoriale -Responsable de Pôle Développement Territorial - Habitat -Chargé de mission – Socio économie	Février 2018 Mars 2018

Tableau 3 - Interlocuteurs des entretiens techniques.

La trame réalisée pour ces entretiens semi-directifs était la même pour tous les agents locaux, et est organisée en plusieurs parties :

- une partie introductive servant à faire une présentation des interlocuteurs et de leurs missions
- une partie plus détaillée concernant les définitions utilisées, les méthodologies développées pour le recueil des données, les ressources disponibles et la présentation du fonctionnement des outils internes et externes
- une partie de contextualisation interne (le sujet du foncier économique était-il porté et soutenu, existait-il de longue date ?) ; et une autre de contextualisation externe pour connaître l'enjeu local, ou son éventuelle absence, du sujet foncier économique
- une partie conclusive qui permet de faire le point sur la situation actuelle des outils, les perspectives d'évolution, la perception du nouveau contexte régional, etc.

Tous ces interlocuteurs présentaient l'avantage d'être en poste depuis suffisamment de temps pour bien connaître le sujet du foncier économique, et d'être pour quasiment tous à la source de la création de la donnée foncière locale.

- Les élus locaux

La sélection des interlocuteurs n'a pu être faite qu'après l'étude des bases de données pour les cibler au mieux. En Effet, il nous fallait être sûrs de sélectionner un panel représentatif non seulement du territoire, mais aussi des différentes dynamiques foncières observées sur 1999-2017. De plus, il était pertinent de pouvoir arriver en entretien avec ces éléments d'analyse pour crédibiliser les questions et s'assurer qu'elles ciblent correctement les mécanismes identifiés lors de l'étude des dynamiques foncières locales.

Pour la représentativité du territoire, plusieurs critères étaient importants (Figure 44) :

- l'évolution du foncier économique sur la période étudiée, en croissance, stable ou décroissant
- la présence d'un rivage maritime ou lacustre
- la masse démographique communale (les communes étant considérées comme grandes ou petites selon qu'elles hébergeaient une masse démographique supérieure ou inférieure à la médiane de 9800 habitants)

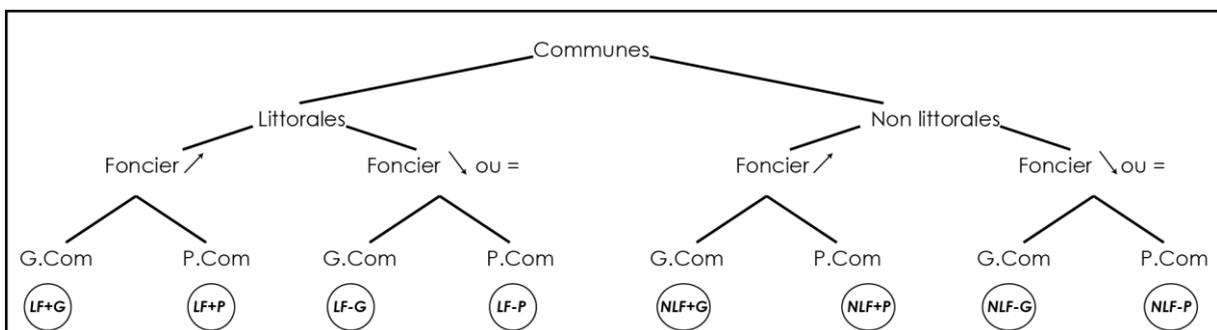


Figure 44 - Arbre de sélection des communes pour entretiens. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Au sein de chacune des catégories de cet arbre de sélection, des communes ont été choisies aléatoirement en prenant soin de maintenir un équilibre entre les départements (Tableau 4).

Catégorie de la commune	Communes	Interlocuteur	Date
LF-P Littorale, diminution foncier économique, de petite taille	Cavalaire (83)	Maire & Equipe urbanisme	Juillet 2019
LF+P Littorale, augmentation foncier économique, de petite taille	Saint-Chamas (13)	Maire	Mai 2019
LF-G Littorale, diminution foncier économique, de grande taille	Cagnes-sur-Mer (06) Cannes (06)	Maire Dir.AmT, communal et intercommunal (CACPL)	Avril 2019
LF+G Littorale, augmentation foncier économique, de grande taille	Fréjus (83))	DGS	Juin 2019
NLF-P Non littorale, diminution foncier économique, de petite taille	Oraison (04)	Maire	Avril 2019
NLF+P Non littorale, augmentation foncier économique, de petite taille	Saint-Saturnin-les-Avignon (84) Volx (04)	Maire Maire	Mars 2019 Juin 2019
NLF-G Non littorale, diminution foncier économique, de grande taille	Mouans Sartoux (06)	Adj au Maire	Avril 2019
NLF+G Non littorale, augmentation foncier économique, de grande taille	Monteux (84) Brignoles (83) Salon-de-Provence (13)	Maire Dir. Cab Maire	Avril 2019 Juin 2019 Mars 2019

Tableau 4 - Interlocuteurs des entretiens avec les élus locaux et équipes municipales.

Dans un premier temps, un cadrage posé par la formulation des questions de recherche précises auxquels ces entretiens venaient répondre a permis d'articuler les échanges avec les élus sur de grands thèmes. Déclinés en quelques questions, les entretiens semi-directifs menés visaient ainsi à essayer de mettre en lumière les pratiques locales et faire ressortir les visions et ambitions communales en matière de développement économique local. Les principaux thèmes abordés ont été les suivants :

- Les priorités dans l'aménagement communal ainsi que les principales difficultés ou obstacles rencontrés,
- La présentation de la stratégie de développement local adoptée et les outils, s'il en est, qui l'accompagnent
- L'articulation avec la stratégie de développement intercommunale
- Et enfin un temps d'échange sur un état des lieux du développement actuel et sur la trajectoire observée du développement économique communal

Du fait des conséquences de la loi NOTRe, nous avons également consultés plusieurs acteurs locaux pour compléter les points de vue et retours d'expérience sur le sujet du développement économique local. (Chargée

du développement économique de la DLVA, président de l'ACCM, chargé de mission développement économique Métropole NCA ...).

b) Grille et traitement des entretiens

Les entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs régionaux et des producteurs de la donnée d'observation avaient pour but principal d'étoffer le socle de connaissances acquises, de le compléter et d'en valider les chronologies. Ils visaient également à recueillir les impressions, les anecdotes et les ressentis de l'ensemble de ces acteurs, qui font régulièrement face à des situations complexes et politisées, induisant des conséquences dans leurs missions au quotidien.

Concernant les entretiens semi-directifs auprès des élus et de leurs équipes, la visée première était l'approfondissement des connaissances de terrain jusque-là acquises au travers de bases de données, l'approfondissement et la précision des hypothèses de travail posées, pouvant ainsi être testées et étoffées au travers de l'exploitation des entretiens, et enfin, la récupération d'un retour d'expérience et de terrain permettant la mise en perspective des résultats issus des données et une problématisation plus large des travaux en cours.

Dans le but de répondre à ces objectifs, trois grilles distinctes d'entretien ont été mises en place. Une première à l'intention des élus locaux s'organisant autour de plusieurs grands thèmes (Figure 45).

Questions	Attentes / Observations
Quelles sont les priorités dans l'aménagement de la commune?	Le développement économique est-il mentionné, est-il un objectif clairement énoncé ?
Avez-vous des secteurs d'urbanisation future, des projets, et si oui de quel type ?	Disponibilité foncière ou pas sur la commune, vers quel usage est ciblé ce foncier éventuel ?
Comment attribuez-vous les zones potentiellement constructibles ?	Laisse-t-on de la place aux futures activités, est-ce un sujet ?
Quelles sont les plus grandes difficultés, complexités, obstacles rencontrés en aménagement?	Identifier les points bloquants dans l'aménagement, impactent-ils les questions du développement économique et plus précisément les questions du foncier ?
Finances	Mention de la réforme de la TP
Administration	Mention de la répartition de l'assiette des impôts locaux
Environnement	Mention du prix du foncier
Population	→ Foncier économique écarté pour question d'opportunité budgétaire?
Autre	Identifications des autres contraintes qui freinent les projets locaux et de leurs impacts sur un potentiel développement économique
Quel est votre positionnement, votre stratégie en développement économique ?	En quoi consiste le développement économique tel que défendu par le maire? Est-ce simplement les commerces de centre-ville ou les activités artisanales, industrielles, productives plus généralement sont-elles également incluses et mentionnées ?
Centre-ville	Quelle approche de son développement, des enjeux sous-jacents?
ZAE	Est-il fait mention des ZAE et de foncier en matière de stratégie de développement ou n'est-ce pas un sujet?
Avez-vous des demandes d'entreprises et comment les traitez-vous?	Report sur l'intercommunalité et/ ou sur les acteurs spécialisés ?
Comment choisissez-vous, ou orientez-vous les activités qui pourraient s'installer ?	Notion de choix, d'orientation ou de laisser faire dans les activités qui s'implantent Une approche présentielle/productive existe-t-elle ou pas?
Comment construisez-vous votre stratégie de développement économique et comment la mettez-vous en œuvre ?	Si une stratégie existe autour de quels aspects s'articule-t-elle ? La réserve foncière, réhabilitation, densification de zone en font-elles partie ?
PLU	Quels ont été les acteurs consultés et le monde économique était-il représenté ?
Consultation des acteurs, publics et privés ?	Existe-t-il des outils spécifiquement dédiés au développement économique ou au foncier?
Foncier	
Quelle articulation avec la stratégie de l'intercommunalité ?	Collaboration, conflit ... Démarche volontariste de développement local ou report sur les orientations du SCOT et de l'intercommunalité Mention de ZAE intercommunale ou de ZAE locale
Observation quant à l'évolution du foncier économique, ou des ZAE, sur la commune	Des évolutions, changements notables, une connaissance des antécédents et positionnements différents selon les mandatures ?
Etat des lieux du foncier sur la commune	Quelle connaissance du foncier économique local, des disponibilités, des entreprises et des zones?
Citations	
Commentaires autres	Mention de l'EPF Mention du LS Approche de la fonction de Maire Observation sur l'évolution globale du développement local sur la commune

Figure 45 - Grille d'entretien à l'intention des élus locaux. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Ces entretiens ont été menés sans système d'enregistrement, uniquement au travers de la prise de notes. Ce dispositif a été choisi d'une part dans un objectif d'établissement d'un lien de confiance, et d'autre part parce que les temps morts offerts par la prise de notes sont particulièrement propices au développement des idées et à l'approfondissement des propos de la part des interlocuteurs rencontrés.

Une seconde grille d'entretien a été développée (Figure 46), cette fois-ci ciblée sur les producteurs directs de données d'observation (CCI et une agence d'urbanisme). L'ensemble des entretiens menés ont été enregistrés, et la plupart se sont déroulés avec plusieurs interlocuteurs en même temps (sauf dans le cas des Alpes-de-Haute-Provence).

La grille se décompose comme suit :

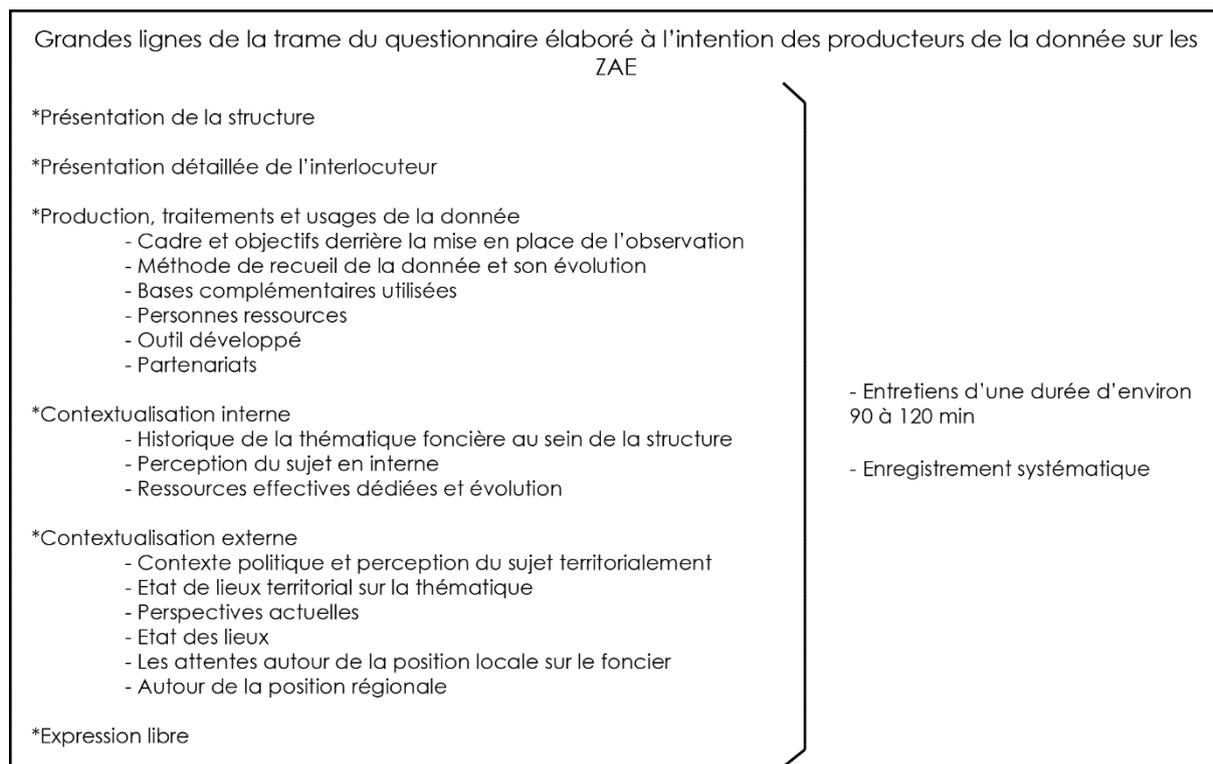


Figure 46 - Grille d'entretien à l'intention des producteurs de la donnée sur le foncier économique, source et réalisation : L. Thomas (2021).

Enfin, nous avons créé une dernière grille pour les acteurs qui n'interviennent qu'indirectement dans la production de données brutes, mais qui sont directement concernés par la question du foncier économique et de son observation (CCIR, CR et CRIGE). Cette dernière, moins formelle, s'est basée sur une approche historique de la structure concernée par le foncier économique, sur les moyens mis en œuvre et la stratégie actuelle de positionnement de la structure sur le sujet.

Afin de pouvoir utiliser au mieux les entretiens réalisés, ils ont tous été retranscrits et intégrés dans une matrice, reprenant les questions posées en les décomposant en sous-thèmes directs et indirects, qui ont été abordés lors des échanges.

2.4) Données et méthodes pour étudier les dynamiques du foncier économique Région PACA

2.4.1) Éléments de cadrage

a) Un périmètre pertinent et des ajustements techniques

Nos travaux avaient initialement pour ambition une couverture territoriale régionale exhaustive pour l'étude des dynamiques du foncier économique. Cependant, compte tenu de la disponibilité de la donnée et de sa qualité, nous avons dû revoir à la baisse cette ambition et réduire le périmètre. Ainsi,

partant initialement sur les 947 communes de la Région PACA réparties sur 6 départements, nous avons pu parvenir à un premier périmètre de réflexion, une fois retirées celles non renseignées dans la couche d'archive POS (dont 163 dans les Hautes-Alpes) et celles au RNU. Nous avons ensuite retiré quelques communes où la donnée n'était pas de qualité suffisante pour pouvoir l'exploiter, et enfin nous en avons aussi retiré les communes pour lesquelles il n'existait pas de zone d'activités en 2017, d'après la base des CCIT. Par la suite, parmi les communes ayant été supprimées pour cause d'absence de ZAE en 2017, nous avons vérifié la présence éventuelle de ZAE au POS en archive pour les réintégrer au travail, et avons par la même occasion rebalayer l'ensemble des PLU disponibles pour vérifier l'effective inexistence d'une ZAE actuelle. C'est le cas par exemple des communes qui avaient des ZAE en 1999, mais qui les ont perdues ensuite au gré des changements urbanistiques.

En se basant finalement sur un ensemble de 341 communes, le périmètre d'étude (Figure 47) intègre 80% des zones issues de la base des CCIT, et représente 88% de la population de la Région PACA (INSEE, 2015) et 92% de l'emploi (INSEE, 2014). Il permet de donner du sens aux analyses et observations qui seront faites à l'échelle régionale, à l'exclusion du département des Hautes-Alpes.

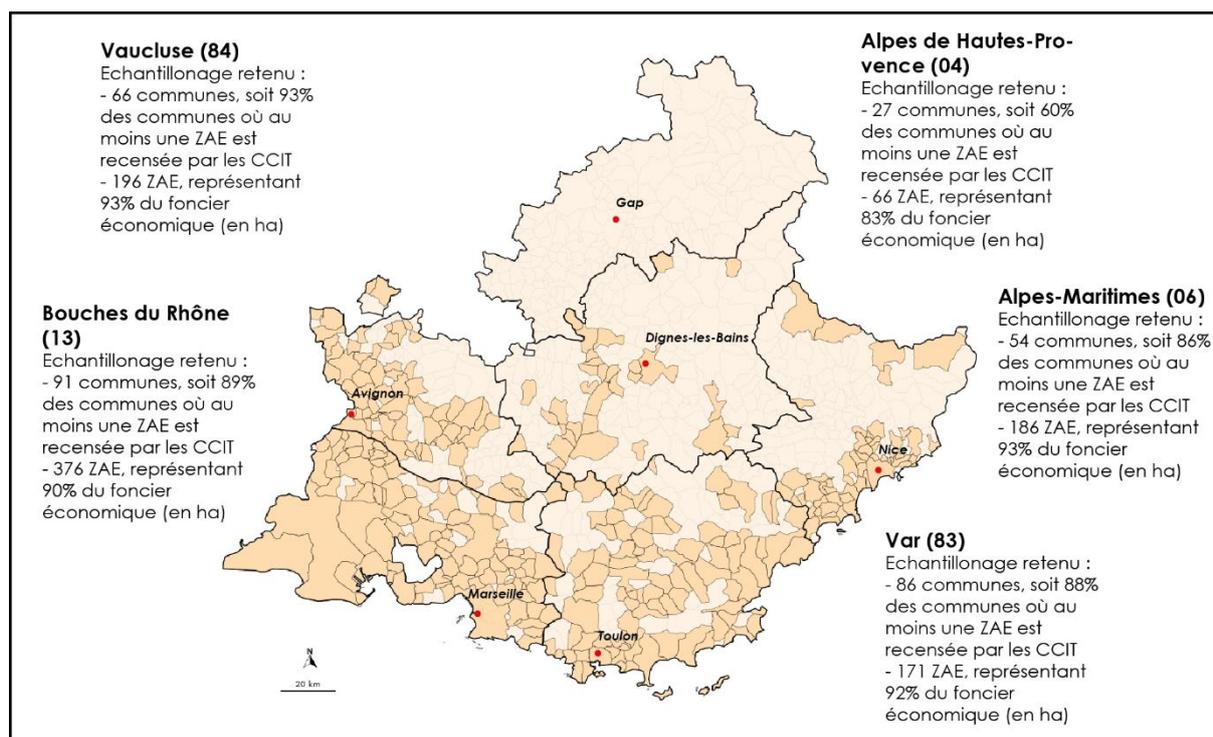


Figure 47 - Territoires d'étude en Région PACA. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

En termes de zones d'activités, nous en avons retenu 992 par rapport à la base initiale de 1259 ZAE régionales, dont le poids se répartit, malgré tout, relativement conformément aux observations faites à l'échelle régionale, comme l'illustre la Figure 48, comparant les parts respectives de foncier économique de chaque Département de la Région avec la part restante dans notre analyse après la suppression des zones pour lesquelles il n'était pas possible de reconstituer une archive. Ainsi on observe bien la disparition

du département des Hautes-Alpes de notre sélection, et donc de ses 2% de foncier économique régional, et une variation de taux impactant principalement les Bouches-du-Rhône, en surévaluant légèrement leur représentativité régionale par rapport aux autres départements.

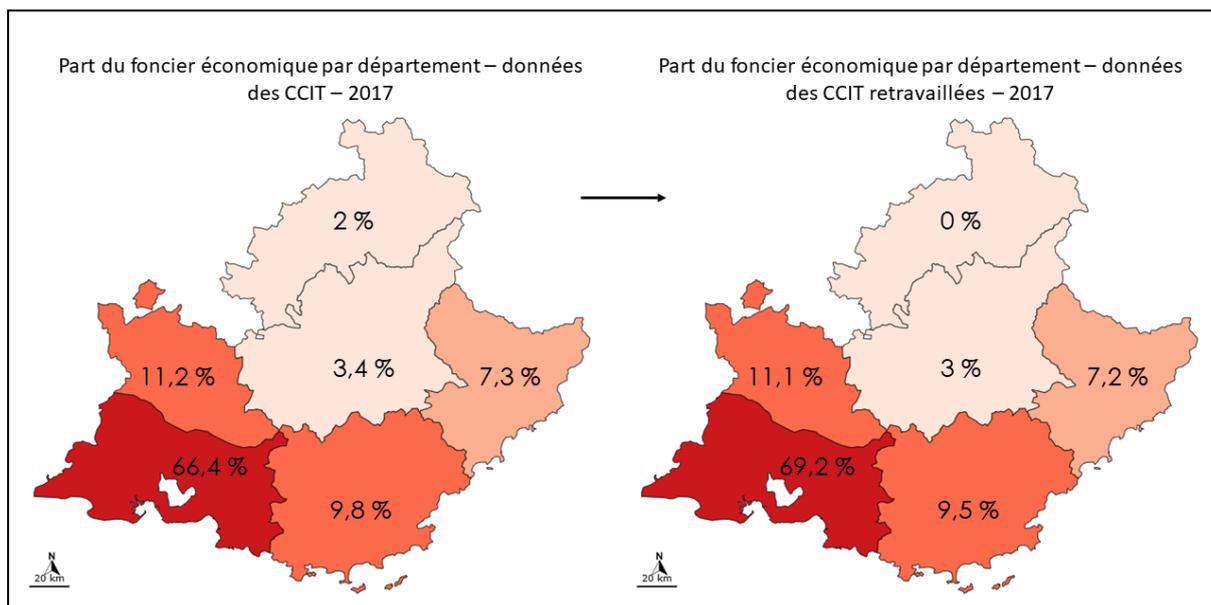


Figure 48 - Distribution spatiale des 992 ZAE retenues dans la thèse par rapport aux 1259 ZAE de la base des CCIT de 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).

Concernant la répartition et la localisation des 992 ZAE que nous avons sélectionnées et étudiées pour 5 départements de la Région PACA, il ressort assez logiquement que le foncier d'activités se concentre là où les populations se concentrent, soit sur le littoral et à proximité des grands axes autoroutiers et conforte donc la retenue de ce territoire d'étude.

Cette distribution spatiale des ZAE est également plus ou moins conforme à la distribution de la population régionale : on retrouve plus de 40% du foncier économique de droit dans les communes contigües d'ordre 1 au littoral, qui concentrent 38% de la population (hors Hautes-Alpes), et 42% du foncier économique sur les communes traversées par un axe autoroutier, concentrant 60% de la population (hors Hautes-Alpes).

En revanche, cette conformité entre distribution de la population et distribution du foncier économique de droit souffre une exception majeure : les zones centrales (jusqu'à 5 km) des 22 villes de plus de 70.000 habitants de la Région ne concentrent que 29% du foncier économique régional, alors même qu'elles hébergent 64% de la population régionale. Cette déconnexion entre foncier économique et centralité urbaine ne signifie pas nécessairement une déconnexion entre ville et foncier économique : d'une part parce que les plus petites villes ne sont pas incluses dans ce chiffre, d'autre part parce que la combinaison entre le gradient de décroissance des prix fonciers et l'étalement urbain fait que le foncier économique tend à se localiser à plus grande distance des centres.

Quelques ajustements techniques ont été nécessaires en cours du travail d'analyse. Après vérification, afin de pallier aux risques d'avoir manqué à une évolution d'un document d'urbanisme, ou à celui d'un

oubli, qui expliqueraient qu'une zone d'activités existe en 1999, mais ne soit pas recensée dans la base de 2017, des adaptations ont été apportées à la base de données des zones d'activités disparues. Après l'étude en détail de chacune des ZAE apparaissant dans les documents d'urbanisme de 1999 et, mais plus dans ceux de 2017, il est rapidement apparu que plusieurs types d'erreurs existaient. En premier lieu, nous avons identifié quelques oublis lors du recensement des ZAE de 2017.

L'oubli de fonciers économiques zonés dans le recensement des ZAE de 2017, ou l'erreur dans la constitution de la base de données d'archive POS :

-Le foncier non répertorié en 2017 pouvait appartenir à un propriétaire privé, ce qui expliquait que, dans le cadre de partenariat sur l'incrémentation de bases de données sur le foncier économique, des communes ou des intercommunalités n'avaient pas fait remonter l'information sur ce secteur à l'observatoire concerné, en considérant qu'elles n'avaient pas la main sur le développement de ce foncier⁷⁹ et que par conséquent il n'était pas nécessaire de l'identifier dans l'outil.

-Il peut exister un décalage temporel entre le moment où le recensement a été réalisé, travail de longue haleine, et le moment où le PLU a été approuvé. En effet, bien que PPA et donc associées à l'élaboration des documents d'urbanisme en amont, les CCIT ne peuvent se permettre de faire figurer une donnée non légale dans leurs bases. Par exemple, les éléments d'un plan de zonage et de règlement peuvent tout à fait ne pas avoir été disponibles lors de la constitution de la base de données, mais l'avoir été lors de la phase de vérification menée ultérieurement dans le cadre de ces travaux de recherche.

- Un simple oubli lors de l'étude du plan de zonage est possible.

-Il est également possible de rencontrer des cas de spécification réglementaire de foncier économique, mais sans disparition des activités économiques, qui relèvent des cas particuliers de zonages qui, sans être des zones d'activités, sont néanmoins des zones dérogatoires, spécialement dédiées au maintien d'une seule activité sur place.

-Enfin, l'erreur de saisie dans la couche d'archives POS. Les zonages des POS peuvent être imprécis, et il est possible d'attribuer lors de la numérisation des documents, un foncier à une mauvaise catégorie. En l'occurrence, c'est un cas de figure rencontré dans plusieurs centaines de cas, sur une commune où pour la catégorie censée être celle à vocation économique se sont retrouvées regroupées des zones effectivement économiques et d'autres n'ayant rien à voir. On peut expliquer ce phénomène par la nécessaire catégorisation réalisée dans les travaux de recensement et cartographie des documents d'archives, pouvant éventuellement mener dans le cas de zonage POS relativement flou, à inclure plusieurs types de secteurs réglementaires sous l'intitulé « activités ».

Ainsi, grâce à l'analyse des orthophotographies d'archives, nous avons écarté de l'analyse les zones qui n'étaient pas du foncier économique en 1999, les gares ferroviaires et aires de dépôts ferroviaires directement liées à ces gares, les ports de plaisance et les secteurs militaires, les campings, mais aussi

⁷⁹ . La rencontre de ce cas de figure a lourdement impacté le travail de recherche puisque le fonctionnement partenarial développé par certains observatoires a impliqué que la méthodologie de recensement n'était finalement pas basée sur les mêmes critères d'analyse, et a induit par conséquent la ré-étude de tous les documents d'urbanisme des 341 communes retenues

dans certains cas particuliers des zones déjà trop mixtes en 1999 pour véritablement être considérées comme du foncier économique (Figure 49).

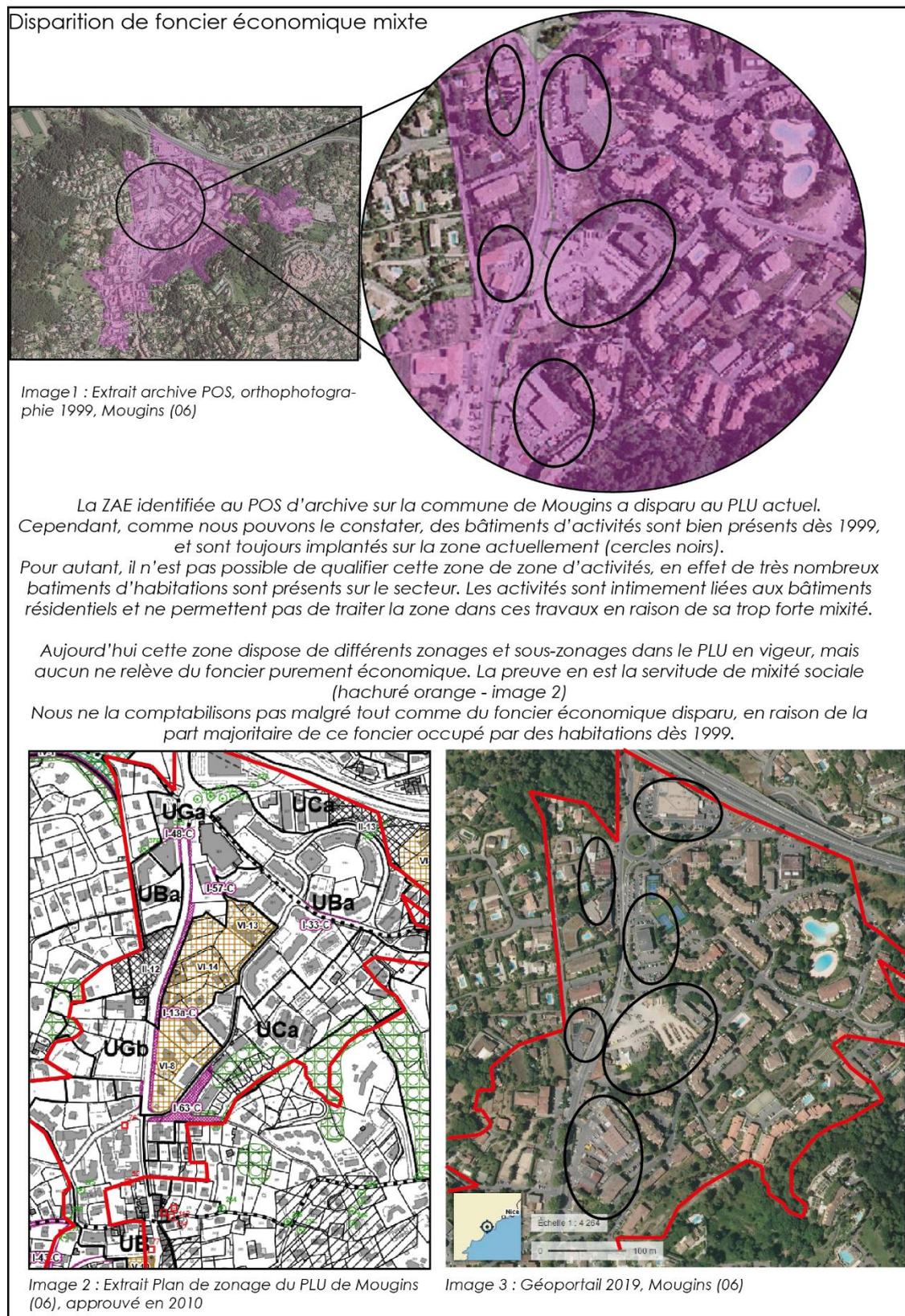


Figure 49 - Présentation d'un cas de foncier économique trop mixte en 1999 pour être intégré à la sélection des ZAE étudiées. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Concernant la disponibilité des documents d'urbanisme, nous avons comme les CCIT lors de leur travail de recensement rencontré des difficultés lors de la phase de vérification. En effet, certains des documents se trouvaient en phase de modification ou de révision, ce qui la plupart du temps rendait la consultation difficile, ou l'information non légalement définitive. Dans certaines communes, seuls les Rapports de Présentation (RP) ou les Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) étaient disponibles. Ils permettent souvent d'identifier les zones d'activités et leur emplacement précis, sans pour autant permettre de les intégrer à la base de données. Il arrive également que certains territoires, ayant échoué à réaliser leur PLU dans le délai fixé par l'État, se soient vu passer sous le régime du Règlement National d'Urbanisme, avec pour conséquence l'absence de plan accessible ou d'éléments de présentation du territoire communal. C'est notamment le cas dans la commune de Tende (Alpes-Maritimes) pour laquelle nous n'avons pas pu constater l'effectivité réglementaire en 2017 de deux ZAE, identifiées dans le POS, mais non dans la base de la CCI.

b) Un pas de temps cohérent avec le temps de l'aménagement du territoire

La principale difficulté dans l'étude des dynamiques du foncier économique était de recréer des archives foncières. Cela est relativement simple pour les archives de court terme : elles sont assez accessibles dans la mesure où les PLU sont approuvés parfois depuis plusieurs années et que les modifications régulières, quand il y en a, en traduisent l'évolution. Cependant, pour véritablement apprécier des mouvements et des tendances foncières sur les territoires, et englober le « moyen ou long terme, dans lesquelles s'inscrivent par exemple les processus de localisation des activités »(Bouba-Olga & Grossetti, 2018), il nous a semblé pertinent de remonter plus loin dans le temps.

Le temps de l'aménagement du territoire est long : entre l'émergence d'un projet et sa concrète sortie de sol, de nombreuses années peuvent s'écouler. Entre temps, des aléas peuvent interférer, que ce soit la réforme de la taxe professionnelle, ou la crise de 2008. Pour ne pas prendre le risque de biaiser notre analyse, nous avons pris le parti d'intégrer ces éléments dans le pas de temps retenu et de remonter jusqu'en 1999.

Concernant les données de l'état des lieux actuel du foncier, il demeure un léger décalage puisque les données foncières des CCIT sont de 2017 et que les données de l'emploi et de la démographie sont de 2014 et 2015. Seules les données SIRENE sont disponibles en 2017, mais sans archives.

2.4.2) Méthode de traitement des données et corrections

a) Traitement du fichier SIRENE

Le fichier récupéré était à l'échelle de la France, les extractions plus ciblées n'étant disponibles que sur des périmètres d'études très restreints. Compte tenu de la taille conséquente du fichier, il a été ouvert et prétraité sous R. Par la suite, nous avons scindé le fichier par département et sélectionné un panel de 22 champs sur la centaine disponible. Ces champs sont principalement composés des éléments d'informations sur la localisation, l'identité et l'orientation économiques (notamment le SIRET et NIC et la sphère d'appartenance) des entités du fichier.

Le fichier redécoupé à l'échelon régional renseigne 989.786 établissements en février 2017, ventilés comme suit par département :

- Alpes-Maritimes (06) : 263.850
- Var (83) : 206.303
- Bouches du Rhône (13) : 337.483
- Vaucluse (84) : 107.889
- Alpes-de-Haute-Provence (04) : 36.658
- Hautes-Alpes (05) : 37.603

Nous avons également réattribué à chaque établissement, en fonction de son code NAF reconstitué, une catégorie selon la réorganisation proposée des catégories INSEE (cf. section 2.3.1.b) ainsi qu'un code pour attester de la présence ou non d'une ZAE sur la commune de chacun des établissements.

Ces adaptations du fichier SIRENE nous permettront par la suite d'avoir un aperçu précis de la localisation des établissements par type d'activité, que ce soit à l'échelon départemental, intercommunal, communal (ou à la rue quand la donnée est renseignée).

- Géolocalisation

L'adressage du fichier SIRENE n'étant pas optimal, la géolocalisation du fichier pour déterminer le poids des entreprises en zone et hors zone d'activités, ainsi que le type d'activités prédominant s'il y en a un, s'est donc révélée complexe. Pour réaliser cette opération, il a été nécessaire de mettre en place une méthodologie spécifique réalisée par M. Coulon, ingénieur d'étude CNRS à l'UMR 7300 ESPACE et F. Santoza, étudiant de l'université d'Athènes, stagiaire de Master 2 au sein du laboratoire.

En se basant sur la BD ADRESSE⁸⁰, le fichier SIRENE, les bases ZAE des CCIT et communales, la méthodologie développée permet d'affiner et corriger les champs relatifs aux adresses des établissements et de les lier avec un segment de route (cf. Figure 50).

- Echantillonnage

Nous avons donc par la suite déterminé un premier échantillon représentatif du territoire d'étude afin de lui appliquer la méthode de relocalisation du fichier SIRENE et de préfigurer le fichier pour la sélection des terrains d'entretiens à venir.

Le territoire ciblé dans le cadre de ces travaux est vaste, très inégal tant par ses caractéristiques géographiques, économiques que démographiques. On traite des communes littorales, fluviales, lacustres, de montagnes comme de plaines, accessibles ou enclavées, avec un éventail de population allant d'une dizaine d'habitants à des centaines de milliers.

Nous avons donc pris le parti d'un échantillon représentatif basé sur la présence ou l'absence du littoral et de la montagne (selon les périmètres appliqués aux lois montagne et littorale), sur les mètres carrés de

⁸⁰ Elaborée par l'Institut National de l'Information Géographique et Forestière (IGN), la BD ADRESSE[®] est une composante du Référentiel à Grande Echelle (RGE[®]) servant à décrire précisément l'occupation du sol du territoire français.

foncier en zone d'activités, sur le nombre de ZAE, sur la taille de la population (répartie en 5 classes), et avons sélectionné les communes de façon aléatoire parmi chaque catégorie.

Compte tenu de la complexité de la méthode et du travail minutieux induit, nous avons retenu 72 communes pour effectuer les tests de localisation des entreprises du fichier SIRENE afin d'affiner la connaissance des activités économiques situées en zone d'activité réglementaire.

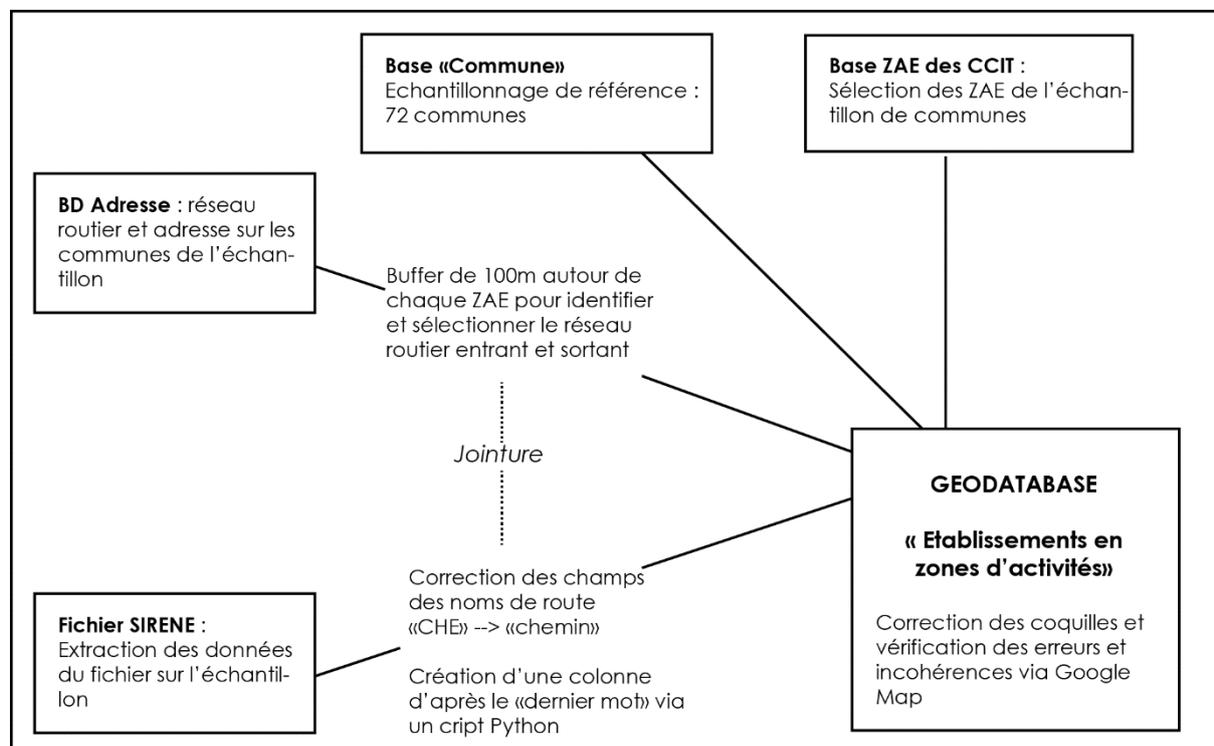


Figure 50 - Méthode de géolocalisation du fichier SIRENE. Source : Coulon, & Santoza. Réalisation : L. Thomas (2021)

Cependant, la géolocalisation à l'adresse de l'ensemble des activités du fichier SIRENE s'est avérée être trop exigeante en matière de travail induit pour chaque établissement, pour pouvoir être finalement reproduit sur les 72 communes identifiées. Ce travail a donc été suspendu près la réalisation d'essais sur 15 communes tests, et n'a pas pu être généralisé dans ces travaux.

b) Traitement des données géographiques réglementaires POS / ZAE

On utilise les archives de données POS de 1999 numérisées et la base de données des zones d'activités économiques de 2017 des CCI territoriales de Provence-Alpes-Côte d'Azur comme données de référence. Après le travail d'identification des objets potentiellement économiques (cf. 2.3.2.a) une phase de traitement minutieux articule trois étapes : dans un premier temps, on a supprimé les communes qui étaient en RNU lors de la réalisation de la base. En effet, une commune en RNU présente une donnée inutilisable, car composée de seulement deux zonages (un « constructible » en cœur de bourg, et le reste en « inconstructible »), ne permettant pas de différencier les éventuels secteurs d'activités. Par la suite, on a supprimé les objets sélectionnés qui étaient des tronçons de routes et autoroutes inclus dans les zonages des POS liés à l'activité, ainsi que les voies ferrées et les espaces liés à l'activité ferroviaire

(stockage matériaux le long des voies, aires de stockage des rames, gares). La plupart du temps, les tronçons de voirie étaient totalement dissociables des secteurs d'activités étudiés puisqu'ils constituaient des entités propres et indépendantes. Il était donc possible de les supprimer sans amputer les parties de foncier économique à étudier. Cependant, et le problème se pose également lors du découpage des ZAE dans la base des CCIT, la voirie est parfois totalement intégrée dans l'enveloppe vectorisée dans le SIG, et il arrive que cela représente une emprise foncière conséquente. Enfin, de nombreux espaces liés à des infrastructures portuaires de plaisance (mais aussi des campings, des centres équestres, etc.) ont également été supprimés de la sélection initiale. Concernant les espaces portuaires, nous ne les intégrons pas dans ce travail comme du foncier d'activités dans la mesure où le fonctionnement de ces espaces est assez spécifique et très localisé. Il peut arriver que certains ports de plaisance soient identifiés dans les documents d'urbanisme comme étant des secteurs dédiés à l'accueil d'activités, principalement pour les ports d'envergures. Néanmoins, l'espace est souvent occupé pas des stockages de bateaux, des zones d'amarrage et des activités de restauration, entre autres. Le traitement de ces espaces reste très variable d'un PLU à l'autre et nous avons préféré exclure ces secteurs quand ils étaient identifiés comme du foncier économique. Ces secteurs pourraient éventuellement faire l'objet d'un traitement à part.

En superposant la sélection affinée de l'archive POS et la base des ZAE 2017, quelques incohérences sont apparues. En effet, pour certaines communes, il n'y avait aucune correspondance, même minimale, entre la sélection de foncier économique de droit de 1999 et celui de 2017. Bien entendu, l'absence de correspondance pouvait signifier la disparition de foncier, ou la création de nouveau foncier d'activités sur le laps de temps, mais pas sur l'ensemble des cas relevés. Certains zonages avaient en fait été classés dans l'archive POS comme ayant une destination économique alors qu'il en était autrement. Par exemple, sur la commune de Nice (06), l'archive POS indiquait un zonage d'activité en 1999 égal à « UC », et identifiait tout un panel de zones, dont aucune n'était reprise dans le zonage de 2017. Et inversement, aucune ZAE 2017 ne semblait exister au POS de 1999. Or il s'avère que « UC » était un zonage plutôt lié aux équipements et que le vrai zonage d'activité était « UG », et qu'il n'était pas identifié comme tel dans les colonnes « gen-niv2 » et « niv2_voc ». Une sélection supplémentaire a donc été réalisée pour les intégrer. Une vérification systématique a ensuite été mise en place à l'échelle d'environ 400 communes étudiées, avec une vigilance particulière pour les communes sur lesquelles la couche d'archive du foncier économique ne se recoupait en aucun cas avec la couche des ZAE de 2017.

Concernant les objets représentant les projets de développement économique, certains semblaient en déconnexion avec la réalité du territoire. Par exemple, des projets de plusieurs dizaines d'hectares sur des zones complètement vides, en pleine zone forestière en 1999 d'après les orthophotographies, et encore vides aujourd'hui. Ne pouvant pas vérifier la véracité de toutes ces informations, nous avons choisi de mettre de côté ces éléments et de ne pas les comptabiliser comme des secteurs disparus dans l'analyse.

Par la suite, la distinction n'étant pas disponible dans la base d'archive POS, la sélection correspondant aux ZAC a été triée au cas par cas pour sortir de cette vaste présélection toutes les ZAC à destination d'habitation ou d'équipement et ne conserver que celles ayant une vocation économique.

Puis, pour finir, un second tri minutieux de tous les objets potentiellement économiques a été réalisé, en supprimant tous ceux dont on ne pouvait pas avec certitude affirmer la vocation économique, qui ressemblaient plus à des coquilles/erreurs ou qui étaient de microéléments résiduels, et ce grâce aux orthophotographies d'archives. Ce dernier tri a participé à la réduction du terrain d'étude, le réduisant au final aux 341 communes retenues.

Concernant les ZAE en 2017, on n'a conservé dans un premier temps que les zones d'activités qui correspondaient à des communes pour lesquelles il existait des archives réglementaires dans la base des POS de 1999, afin de pouvoir étudier l'évolution du foncier. Après traitement, le socle de données étudié comprend 995 zones d'activités réparties sur 341 communes au lieu de 1258 ZAE réparties sur 450 communes.

Il est apparu des erreurs lors de la superposition de la couche d'archive POS avec la couche des ZAE des CCIT, et pas seulement du côté des POS. Certaines zones issues des archives POS n'apparaissaient pas dans la base ZAE de 2017. Nous avons donc vérifié dans les documents d'urbanisme actuels s'il s'agissait bien de ZAE disparues sur la période et que ces ZAE n'étaient effectivement pas présentes aux PLU. Or les deux cas de figure se sont avérés possibles : des disparitions effectives de ZAE entre 1999 et 2017, et des erreurs dans le recensement des ZAE de 2017. Il a donc fallu vérifier toutes les ZAE de 2017.

Nous avons ainsi élaboré une base rectificative, qui nous a servi à recenser et analyser le type d'erreur plutôt qu'à recréer une nouvelle base de données des ZAE. Au total, on a dénombré environ 170 erreurs, principalement causées par des inexactitudes de périmètres, des oublis de ZAE ou encore des ZAE qui n'en sont pas (soit parce qu'elles sont encore en zonage de projet de création de ZAE soit simplement parce qu'elles ne sont pas du tout des ZAE).

Une fois la base de ZAE de 2017 revue, et celle des archives POS triée, il a été possible de procéder à une comparaison du foncier de 1999 avec celui de 2017. De la superposition de ces deux bases, nous pouvons identifier et étudier les secteurs qui ont changé d'affectation et ceux qui se superposent. Ainsi nous pouvons donc connaître les nouvelles zones créées entre 1999 et 2017, les zones existantes en 1999 et disparues en 2017, celles qui n'ont pas bougé sur la période, les zones en projet de création en 1999 qui sont effectivement devenues des ZAE en 2017, et enfin celles qui étaient des projets en 1999 et qui le sont toujours ou qui ont simplement disparu de la programmation urbaine.

Afin d'affiner l'observation spatiale, nous avons eu recours à l'usage d'orthophotographies sur les 5 départements étudiés, pour visualiser la présence ou non d'activités sur l'ensemble des zones identifiées en archive et ainsi préciser la création véritable de foncier économique. Un système de codage a été créé, et un code a été attribué à chaque objet étudié dans la base POS99, en fonction de l'occupation du foncier visualisable sur les orthophotographies d'archives. Le codage des objets a été complété dans une partie commentaire en y associant un taux de remplissage observé sur les enveloppes foncières grâce aux images d'archives. Pour s'assurer de la précision de l'occupation du sol quand le visuel était compliqué (grandes zones, mitage...), un système de grille (de 100 m x 100 m) a été utilisé pour affiner la qualification de l'occupation du sol.

Une notation de chaque ZAE99, projet99 et ZAC99 selon son état observable en 1999 :

- 0 – occupation vide ou inférieure ou égale à 20%
- 1 – occupation supérieure à 20% et inférieure à 80%
- 2 – occupation supérieure à 80% en 99

L'idée directrice était d'identifier les véritables nouveaux espaces dédiés aux activités économiques, mais aussi les secteurs ayant un réel potentiel foncier de ceux n'en ayant quasiment plus aucun.

Onze cas de figure ont été identifiés et déclinés par un système de codage (Tableau 5).

Catégorisation du foncier	Acronyme	POS 1999 0=non; 1=oui (ZAE et ZAC)	ZAE 2017 0=non; 1=oui	Projet 1999 0=non; 1=oui	ORTHO 0= 0-20%; 1=20-80%; 2=+80%
Création pure de foncier, non identifié comme projet en 1999 et vierge d'activité	CP	0	1	0	0
Vrai projet, non bâti, identifié en 199 et réalisé depuis	VPR	0	1	1	0
Projet existant en 1999 et bâti entre 20 et 80%	PB1	0	1	1	1
Projet existant en 1999 et bâti à plus de 80%	PB2	0	1	1	2
Zone n'existant pas au règlement en 1999, mais avec déjà entre 20 et 80% bâtie - Régularisation	R1	0	1	0	1
Zone n'existant pas au règlement en 1999, mais bâtie à plus de 80% - Régularisation	R2	0	1	0	2
ZA existante en 1999 et non bâtie	ZA0	1	1	0	0
ZA existante en 1999 et bâtie entre 20 et 80%	ZA1	1	1	0	1
ZA existante en 1999 et bâtie à plus de 80%	ZA2	1	1	0	2
ZA existante en 1999 avec un morceau en projet en 99 et bâtie entre 20 et 80%	ZA/P/1	1	1	1	1
ZA existante en 1999 avec un morceau en projet en 99 et bâtie à plus de 80%	ZA/P/2	1	1	1	2

Tableau 5 - Catégorisation du foncier : cas de figure observés dans les bases de données d'archives POS de l'INRA - 1999 et 2017. Réalisation : L. Thomas (2021)

On peut également observer des transformations au sein des zones sur cette période en comparant l'occupation du sol avant et après : développement des résidences/piscines à l'intérieur des périmètres,

densification, enserrement des activités, immobilisme ...ces cas de figure sont renseignés dans la partie « commentaires » de la base de données pour en faire une relecture analytique par la suite.

Une des limites de ce travail est qu'il n'intègre pas le changement de périmètres des zones d'activités entre 1999 et 2017, que ce soit en réduction ou en extension. Dans ce cadre, à terme ne seront comptabilisées que les évolutions de périmètres touchant la création ou la disparition de zones d'activités. En ce qui concerne les projets de ZAE en 1999, les périmètres de ces objets étant sujets à variation dans le temps, que ce soit de la rationalisation, l'application d'une contrainte non identifiée préalablement ou un changement de projet, il ne serait pas pertinent de compter leur disparition comme une perte de foncier d'activités.

Conclusion de partie

On a pu constater que le manque de définition même du foncier économique empêchait sa connaissance empirique, et donc son étude, que ce soit simplement un état du stock comme l'étude de son évolution et des mécanismes à l'œuvre dans sa potentielle transformation.

Ainsi, pour pallier à ce manque, il a été proposé dans ce travail de thèse de s'appuyer sur une définition réglementaire du foncier économique. C'est-à-dire de le définir au travers du règlement d'urbanisme des documents de planification en vigueur. C'est la seule approche du foncier économique qui permet non seulement de protéger les activités installées, mais aussi de légitimer leur développement, les deux de façon pérenne. La définition réglementaire du foncier permet également d'en reconstituer une connaissance historique selon la même méthodologie, et ainsi d'en étudier l'évolution dans le temps.

La période d'étude retenue pour ce travail est celle de 1999 à 2017. Après l'étude des données disponibles, cette période est apparue comme la seule offrant une qualité et une exhaustivité suffisantes des données, en plus d'un pas de temps cohérent avec le temps de l'aménagement du territoire et des évolutions des documents d'urbanisme, même si pour cela le département des Hautes-Alpes a dû être retiré du périmètre d'étude.

L'arrêt d'une définition et la reconstitution d'une base de données sur le foncier économique a notamment été l'occasion de mettre en lumière la coexistence de nombreux types de « fonciers économiques ». Par exemple celui « de fait », qui peut correspondre à des activités installées hors d'un zonage réglementaire, mais aussi à une ancienne zone d'activités disparue dans le règlement d'urbanisme actuel, comme correspondre à un débordement d'activités hors d'une zone réglementaire. Soit par manque de foncier tout simplement, soit parce que les limites de la ZAE ont bougé au cours des années, laissant dans un tissu devenu urbain, des activités anciennement implantées. On distingue également le foncier économique de proximité, qui est celui des centres-villes, du commerce de proximité, du commerce en rez-de-chaussée et des bureaux en tissu urbain. Et pour finir, le foncier économique de projet, qui correspond aux futures potentielles zones d'activités, sous réserve que les

évolutions des documents d'urbanismes à venir entérinent effectivement la vocation économique (toutes activités confondues) de ces espaces, ce qui n'est pas toujours le cas.

En Région PACA, beaucoup d'acteurs se sont mobilisés sur cette question du foncier économique, et ont produit un outil collectif *SUD Foncier Eco*, porté par le Conseil Régional, et particulièrement exhaustif sur le recensement du foncier économique puisqu'en plus des zones réglementaires, l'ensemble des zones de fait y sont également recensées.

Définir le foncier et disposer d'une base du foncier économique réglementaire actuelle furent les premières étapes, la suivante fût donc de reconstituer la base historique des ZAE à l'échelle régionale, grâce aux bases de données d'archives des POS issues de l'INRAE. Par la suite, pour pouvoir étudier les évolutions entre ces deux bases de données, il est paru essentiel de permettre d'objectiver les résultats observés au regard des évolutions conjoncturelles sur la même période, et ce grâce à l'étude des séries longues de l'INSEE sur les données de l'emploi et de la démographie en Région PACA.

Après la qualification quantitative des dynamiques du foncier économique, il est apparu essentiel de pouvoir apporter un éclairage qualitatif sensible complémentaire, au travers d'une série d'entretiens avec les acteurs institutionnels du développement économique local et les élus locaux.

C'est l'ensemble de ces éléments combinés qui a permis de mettre en lumière les dynamiques spécifiques du foncier économique réglementaire en Région PACA sur la période 1999/2017, et les logiques complexes sous-jacentes à l'œuvre dans la transformation de cette ressource.

PARTIE 3] - Les logiques complexes à l'œuvre dans la mutation de la ressource « foncier économique »

L'ensemble du travail d'étude et compilation des données, de complémentation et de correction, poursuit un objectif précis : l'étude des dynamiques foncières et de leurs déterminants en Région PACA. En posant la question de savoir si le foncier économique constitue une variable d'ajustement des politiques publiques locales, nous faisons l'hypothèse d'une raréfaction de la ressource foncière pour les activités économiques, en particulier pour les activités productives, du fait des dynamiques de « résidentialisation⁸¹ » (Grandclement, Boulay 2021) du tissu économique local et des politiques locales d'aménagement.

Pour apporter des éléments de réponse à ces questionnements, il faut dans un premier temps établir les trajectoires locales d'évolution du foncier économique, c'est-à-dire être en capacité de suivre l'évolution du foncier économique en volume et, dans la mesure du possible, en structure. Connaître les évolutions locales du foncier économique dans leur environnement et sur le territoire régional permet de quantifier la part de foncier dédiée à l'accueil des activités économiques au temps n , et d'analyser sa transformation au temps $n+1$, tout en essayant d'identifier les facteurs de ces dynamiques.

Cette connaissance détaillée des mouvements locaux du foncier, nous permet d'ouvrir d'autres champs de questionnement en se basant sur ces observations : Comment les choix qui sont faits localement en matière de développement économique, et de place laissée aux activités, influent-ils sur la composition du tissu économique local et sur celle de l'activité économique en général ? On fait ici l'hypothèse qu'il existe un décalage aujourd'hui entre ce que sont les besoins des tissus économiques locaux et les modèles locaux de développement, qui privilégient des activités compatibles avec le modèle de la résidentialisation, considérées comme plus souhaitables.

Dans un contexte de disponibilités foncières contraintes, explicables à la fois par une forme de rareté liée à la mise en place de règles contraignantes et nécessaires (pour la protection de l'environnement par exemple), et par des niveaux de prix élevés, une part de l'activité économique est exclue de l'accès à la ressource foncière. Ce contexte est susceptible d'entraver et d'impacter le tissu économique local, son développement et sa mutation, remettant en question son adaptabilité aux cycles économiques et posant à terme la question de la soutenabilité du modèle économique ainsi mis en place.

⁸¹ Définie comme « the self-reinforcing and spatially uneven expansion of the residential economy, and its intertwined impacts on land use and tax revenues that are likely to influence future local planning policies » (ibid.).

Ce sont ces points que nous allons illustrer grâce à deux méthodes : une approche statistique et spatiale des dynamiques locales du foncier économique à l'échelle régionale et une approche plus ciblée sur certains territoires, assise sur une campagne d'entretiens auprès de maires et de décideurs locaux.

Avant d'entrer dans l'étude et l'analyse des dynamiques foncières à l'œuvre sur la Région PACA entre 1999 et 2017, nous dresserons un premier portrait, rappel des données principalement issues des bases de données des Chambres de Commerce et d'Industrie du territoire. Dans un second temps, ce seront les résultats quantitatifs issus des bases de données qui seront présentés et analysés pour dresser les grandes tendances dans l'évolution du foncier économique sur la période 99/17. Enfin, nous mettrons en perspective et décrypterons les mécanismes identifiés dans l'évolution du foncier économique régional. Ce faisant, nous aborderons la question essentielle de l'intentionnalité des orientations des politiques foncières locales.

3.1) Etat des lieux du foncier économique de droit en Région PACA

Il est difficile de positionner la Région PACA par rapport aux autres Régions françaises en matière de foncier économique, car bien que de nombreux outils d'étude et de suivi existent, aucune méthodologie ni définition ne sont partagées. Ainsi, si l'on dispose aujourd'hui de nombreux outils d'observation territoriale qui permettent de donner des informations détaillées sur les situations locales, régionales et infrarégionales, il demeure impossible de comparer ces informations à celles d'autres territoires. À titre d'exemple, la Région Bretagne dispose au travers des CCIT de nombreux travaux sur les zones d'activités, mais ne les recense qu'à partir du seuil de 2 hectares⁸², ce qui, en Région PACA aboutirait à mettre de côté plus de 220 ZAE correspondant à un total d'environ 245 ha de foncier économique.

3.1.1) Approche institutionnelle et spécificités du foncier économique de droit sur le territoire régional

a) Exploitation des données issues des Chambres de Commerce et d'Industrie

Pour la Région PACA, les seules données couvrant le périmètre régional, dont nous connaissons la méthodologie détaillée et auxquelles nous avons pu avoir accès, sont celles issues des bases de données des CCIT. On se base dans cette approche toujours sur une donnée réglementaire (foncier de droit), c'est-à-dire issue des documents d'urbanisme en vigueur, et adossant à un périmètre un règlement d'urbanisme spécifique dans la définition de l'usage du foncier concerné. Bien que le sujet du foncier économique soit peu connu, une étude a été produite sur ce thème, rassemblant les connaissances

⁸² <https://www.morbihan.cci.fr/economie-et-territoires/amenagement-du-territoire/le-foncier-economique>

départementales du foncier économique autour d'une observation harmonisée, *Les ZAE de A à Z*, publiée en novembre 2017. Cette publication est riche de plusieurs enseignements.

Tout d'abord, elle met en avant l'importance du foncier économique de droit dans le tissu économique régional. Les CCIT recensent en effet 1259 ZAE qui, selon les données issues des fichiers consulaires, hébergent près de 40% des emplois salariés et 20% des établissements régionaux. Ces chiffres sont très variables selon les territoires : les ZAE concentrant le plus d'emplois salariés et d'établissements se trouvent dans le département des Bouches-du-Rhône tandis que dans le département des Alpes-Maritimes, seuls 11.5% des établissements et 25.4% des salariés sont localisés dans les ZAE. En revanche, les Alpes-Maritimes comptent la plus forte densité d'emplois à l'hectare (32/ha, contre 15,5 en moyenne dans la Région, le minimum étant de 8 en Vaucluse). Ce rôle central du foncier économique de droit dans l'activité économique est particulièrement important pour les activités productives : la prédominance des zones dites « mixtes » mélangeant activités présentielle et productives, près des 3/5 des salariés en ZAE relèvent en effet de la sphère productive.

Cette étude met également en avant le fait que les ZAE, qui couvrent 1,14% de sa superficie totale, sont largement diffusées au sein du territoire régional. En moyenne, une commune de la Région PACA sur deux possède en effet une ZAE. Derrière cette moyenne régionale se dissimulent évidemment de fortes disparités : presque 80% des communes bucco-rhodaniennes possèdent une ZAE, contre 25.6% pour celles des Alpes-de-Haute-Provence. Sans surprise, c'est principalement autour des axes structurants de circulation qu'elles se situent, à proximité des grands pôles urbains et sur les territoires les plus favorables topographiquement. Plus globalement, ces informations mettent en lumière le poids écrasant des Bouches-du-Rhône dans le foncier économique régional : le Département concentre en effet 66,4 % du foncier régional⁸³. Un autre chiffre relativise la forte dispersion communale des ZAE : leur taille. En moyenne, elle est très élevée dans le cas des Bouches-du-Rhône (près de 60ha), mais bien plus ramassée dans les départements alpins (entre 10ha et 12ha pour les Alpes-de-Haute-Provence et les Alpes-Maritimes). Comme pour de nombreux phénomènes géographiques, la distribution de la taille des ZAE est donc fortement dissymétrique : 57% des ZAE font moins de 10 ha, et seulement 3% plus de 100ha.

b) Un nombre d'hectares de foncier économique à relativiser

Les chiffres hors de la norme que l'on retrouve dans les Bouches-du-Rhône viennent du fait que les 12 plus grandes ZAE régionales sont justement situées sur ce département. Elles cumulent à elles seules plus de 17.500 ha de foncier économique. La plus grande ZAE est celle de la Zone Industriale-Portuaire (ZIP) de Fos-sur-Mer qui à elle seule représente 9.750 ha, sans même compter les propriétés du Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) identifiées comme composant la couronne agroenvironnementale par le Plan de Gestion des espaces Naturels (Ecosphère, 2012). Bien que ces 9.750 ha soient localisés hors des périmètres protégés et que la superficie véritablement dédiée aux activités reste conséquente, il est convenable néanmoins de retenir que la superficie de la ZIP n'est ni intégralement ni exclusivement

⁸³ <http://www.foncier-activites-paca.fr/>

dédiée au développement économique, et même loin de là comme nous pouvons le constater sur la Figure 51 ci-dessous :

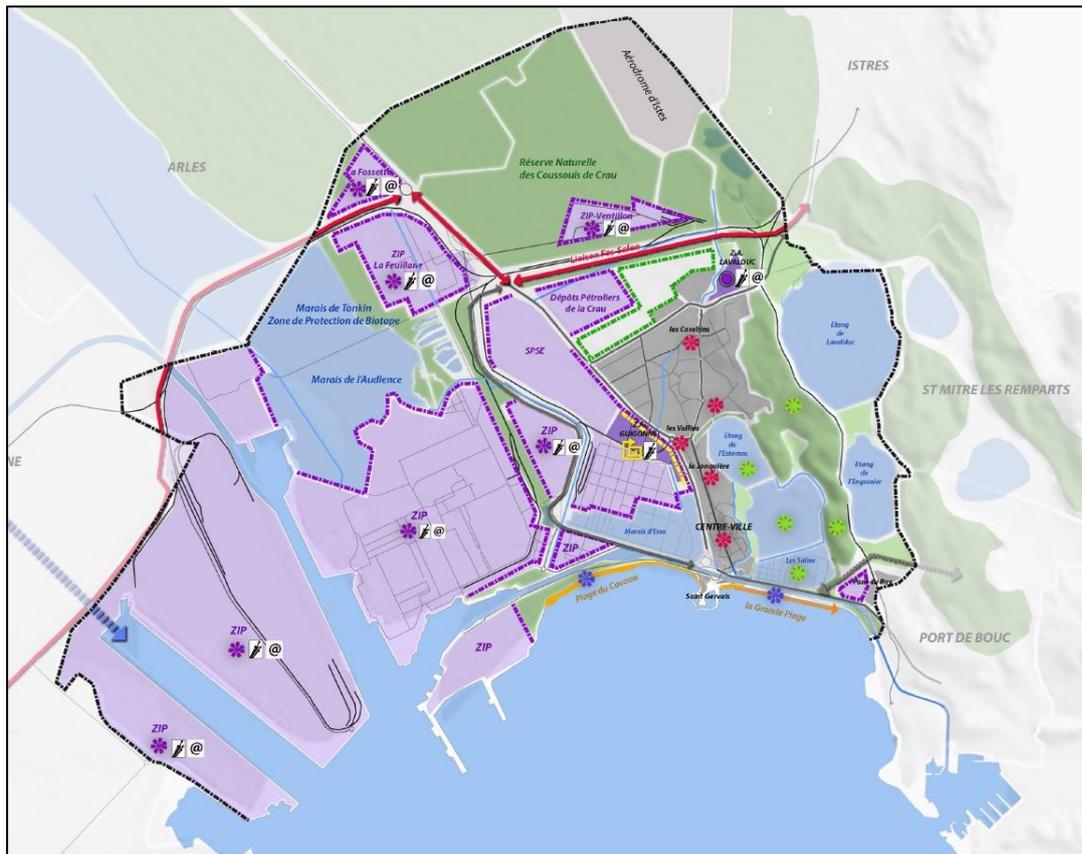


Figure 51 - Plan de la ZIP de Fos-sur-Mer – Source : PADD provisoire de la ville - 2016

Ce type de biais amène donc à relativiser les 1.14% de superficie régionale occupée par des ZAE.

En effet, bien que dans une moindre mesure, cette différence entre superficie brute et superficie utile se retrouve très régulièrement dans les ZAE de la Région. La présence d'Espaces Boisés Classés (EBC) de zones de risques soumises à PPR et parfois inconstructibles, de pentes raides ou de fonds de vallons diminue souvent de manière drastique la superficie totale du foncier économique réglementaire pouvant effectivement accueillir des activités économiques et leur développement. On retrouve même un cas de figure où le survol de la ZAE par un pont autoroutier impacte la constructibilité du foncier situé en dessous, supportant également la contrainte d'une forte déclivité du terrain, c'est le cas de la zone de Fuon Sana à la Trinité dans les Alpes-Maritimes (Figure 52).

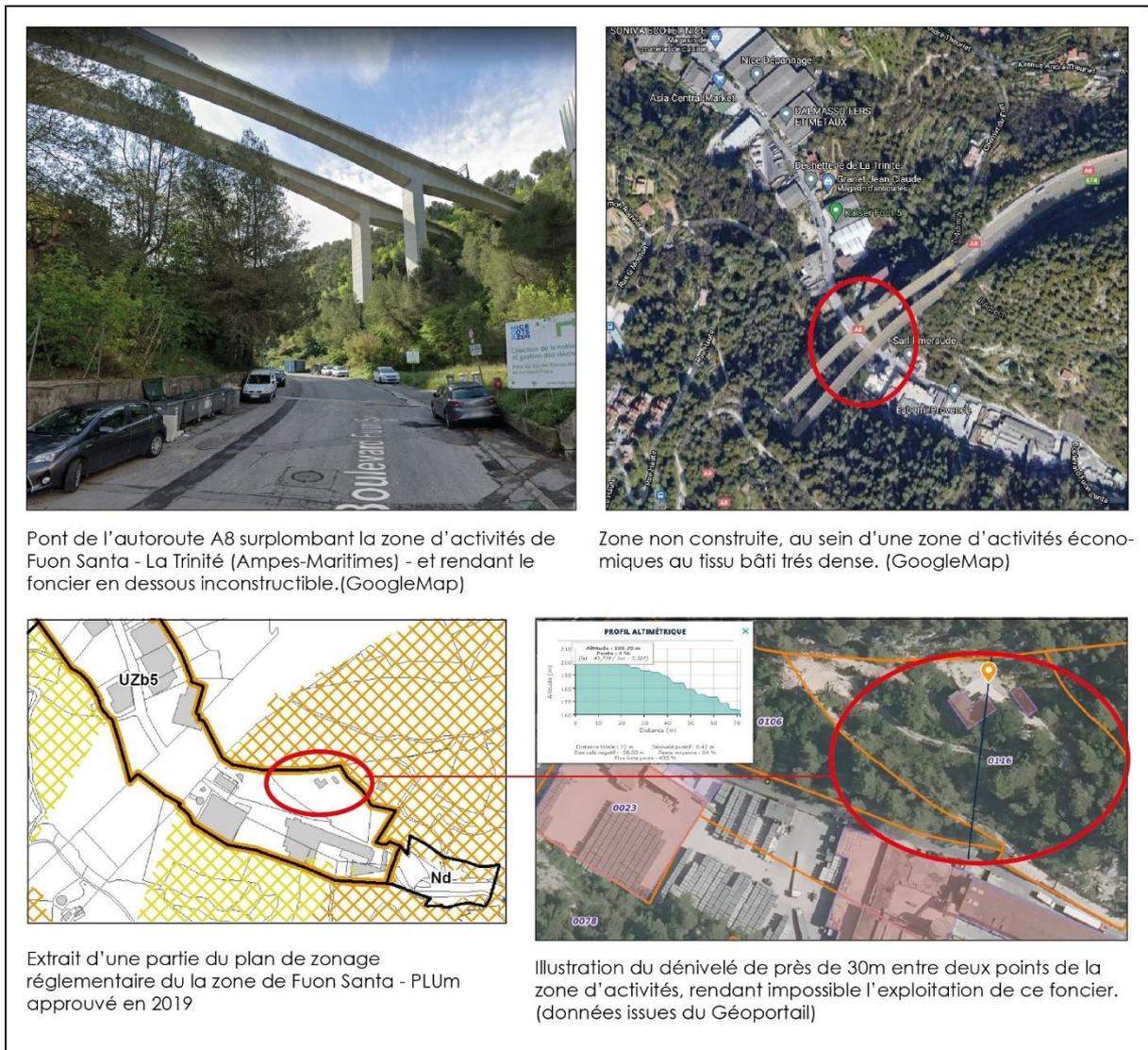


Figure 52 - Exemple de contraintes de constructibilités sur le foncier économique – Zone d'activités économiques de Fuon Santa – Alpes-Maritimes. Réalisation : L. Thomas (2021)

Une publication de la CCIT des Alpes-Maritimes, proposant un zoom sur le sujet des risques en ZAE sur le territoire départemental, avait ainsi mis en lumière le fait que 69% du foncier économique de ce territoire étaient concernés par au moins un risque naturel, dont 14% par un risque de catégorie rouge (danger maximal, quasi systématiquement frappé d'inconstructibilité dans ces cas de figure) (CCI NCA, 2015).

Ce sont donc un ensemble d'éléments environnementaux, géographiques et réglementaires, qui viennent réduire, au sein même du foncier réglementaire dédié aux activités économiques, les surfaces véritablement allouées aux activités.

3.2) Les dynamiques du foncier économique réglementaire en Région PACA entre 1999 et 2017 : un bilan mitigé

Les dynamiques d'évolution quantitative du foncier économique réglementaire, observées sur un laps de temps donné, peuvent prendre différents aspects, et l'approche globale de ces dynamiques peut masquer d'éventuelles disparités locales derrière des tendances plus générales. Le cas de la Région PACA entre 1999 et 2017 n'échappe pas à cette règle générale : des dynamiques de croissance et de décroissance du foncier économique de droit coexistent. Au-delà des dynamiques purement quantitatives, il convient également de relever l'existence de multiples processus témoignant de mécanismes de transformation du foncier d'activités lui-même.

3.2.1) Les dynamiques de création de foncier économique

Sur la période 1999/2017, Il s'observe d'une part la création dite brute de foncier économique réglementaire, et d'autre part la création de foncier économique dit de projet, au travers des zones de projet identifiées.

La création brute de foncier économique entre 1999 et 2017 se décline en 3 cas de figure distincts :

- le foncier effectivement zoné réglementairement sur la période (création pure),
- le foncier apparu réglementairement, mais déjà partiellement occupé par des activités en 1999 (régularisation partielle et extension d'une zone d'activités de fait)
- le foncier apparu réglementairement, mais déjà saturé d'activités en 1999 (régularisation d'une zone d'activités de fait).

Et de même, la création de foncier économique par le biais du foncier de projet, se déclinent de façon identique :

- le foncier effectivement zoné comme étant réglementairement un projet dédié à l'accueil d'activités économiques dans le futur, non urbanisé (vrai projet réalisé),
- le foncier de projet destiné aux activités économiques, mais déjà partiellement occupé par des activités en 1999 (régularisation partielle d'une zone d'activités de fait)
- le foncier de projet destiné aux activités économiques, mais déjà saturé d'activités en 1999 (régularisation d'une zone d'activités de fait).

Ces différents cas de figure sont exposés dans la Figure 53, qui permet de distinguer et de qualifier ces différentes catégories de foncier :

Terminologie du foncier économique réglementaire			
	Existence dans doc. d'urbanisme d'archive	Bâti en 1999 (Ortophotographie d'archive)	Existence dans doc. d'urbanisme en vigueur (2017)
*Création brute de foncier économique	non	/	oui
<i>Création pure de foncier éco.</i>	non	non	oui
<i>Régularisation de foncier éco. partiellement bâti</i>	non	20 à 80 %	oui
<i>Régularisation de foncier éco. bâti</i>	non	+ de 80%	oui
*Projet économique	oui	/	oui
<i>Vrai projet réalisé - Projet éco.vierge</i>	oui	non	oui
<i>Projet bâti partiellement</i>	oui	20 à 80 %	oui
<i>Projet bâti</i>	oui	+ de 80%	oui
*Disparition de foncier économique	oui	oui	non

Figure 53 - Terminologie des termes relatifs au foncier économique et ses différentes catégories, utilisés dans l'analyse. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

L'apparition de nouveaux espaces fonciers dédiés à l'accueil des activités économiques est à mettre en regard des dynamiques nationales et régionales afin de mieux appréhender dans leur ensemble les transformations à l'œuvre.

a) Croissance de l'emploi et de la population

Pour appréhender au mieux les mécanismes fonciers opérant sur le territoire régional, il est important de les repositionner dans un contexte plus large intégrant notamment les dynamiques d'emplois et de populations sur la période étudiée. Pour cela nous utilisons les données des séries longues de l'INSEE présentées en Partie II, qui nous permettent d'aborder ces évolutions dans les grandes lignes à l'échelle de la France Métropolitaine et entre Régions.

La réforme des territoires a réorganisé les découpages régionaux de France (Figure 54). Le nouveau découpage en 13 Régions réduit les différences interrégionales en matière de masses de population et d'emploi, rendant ainsi les Régions plus homogènes et les comparaisons plus pertinentes. Cependant, pour bénéficier de deux niveaux de découpage régional, nous avons pris le parti de travailler à l'échelle des deux découpages pour positionner au mieux notre terrain d'étude. Ponctuellement, nous recourrons également à l'échelle départementale.

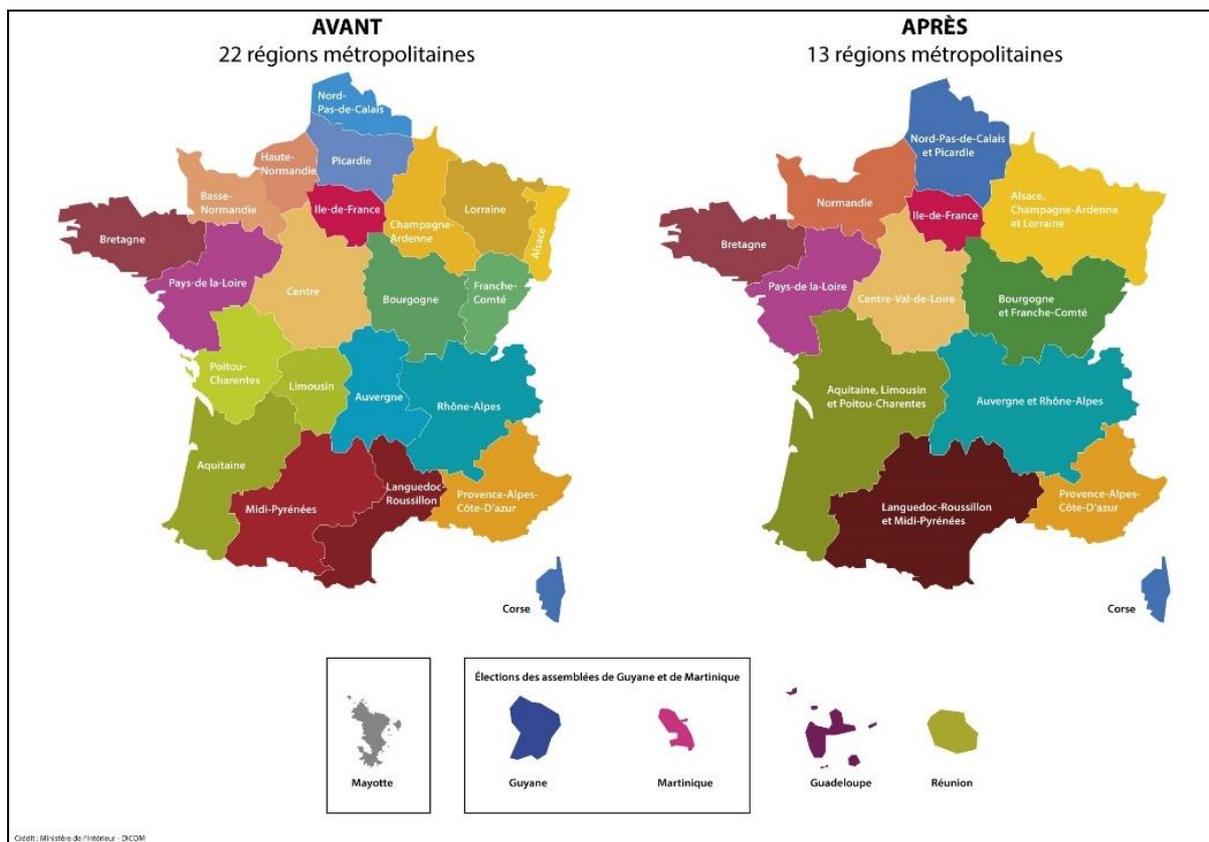


Figure 54 - Évolution des découpages régionaux de France métropolitaine, 2016. Source : Ministère de l'Intérieur

Un peu moins de 3 millions d'emplois ont été créés en France entre 1999 et 2014. Ces créations se répartissent de façons très différentes entre les territoires. Certains bénéficient d'une forte croissance de l'emploi quand d'autres font face au ralentissement de leur économie.

En comparant l'évolution des emplois des Régions à 13 (base d'indice 100 en 1999), on identifie trois cas de figure (tableau 6) :

Identifiants – Nom de Région	Année 1999	Année 2009	Année 2014
11 – Ile-de-France	100	112	113
24 – Centre-Val de Loire	100	107	105
27 – Bourgogne-Franche-Comté	100	107	103
28 - Normandie	100	109	107
32 – Hauts-de-France	100	109	107
44 – Grand Est	100	107	103
52 – Pays de la Loire	100	116	118
53 – Bretagne	100	116	116
75 – Nouvelle-Aquitaine	100	115	116
76 – Occitanie	100	122	125
84 – Auvergne-Rhône-Alpes	100	113	115
93 - PACA	100	119	120
94 - Corse	100	139	148
Total général	100	113	113

Tableau 6 - Évolution des emplois par Régions métropolitaines, découpage de 2016. Indice base 100 en 1999

- Des dynamiques « en cloche » : 5 Régions qui, après une hausse de l'emploi entre 1999 et 2009, enregistrent une diminution sur la période 2009/2014 : Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Hauts-de-France, Grand-Est (**24 ; 27 ; 28 ; 32 ; 44**).

-Des croissances fortes qui se stabilisent entre 2009 et 2014 : c'est le cas de toutes les autres Régions, en dehors de la Corse

- Enfin, la Corse, fait figure d'exception : l'emploi est en très forte croissance sur la période, du fait notamment d'un effet de taille (la Région ne représente que 0.5% de l'emploi métropolitain et une petite variation en valeur absolue a d'importantes conséquences en valeur relative).

À l'échelle de la Région PACA (Tableau 7), tous les départements connaissent une croissance de l'emploi supérieure à celle qu'on observe à l'échelle nationale. Ces évolutions témoignent également toutes d'une croissance qui se ralentit très fortement après la crise de 2008 : les dix premières années de la période étudiée présentent de forts taux de croissance quand la fin de la période marque une forte tendance à la stabilisation sur la période 2009-2014 (qu'on ne peut réduire à la durée plus courte de cette période).

La croissance relativement homogène de l'emploi à travers tous les départements de la Région PACA ne remet pas en cause leurs poids relatifs. Qu'il s'agisse des Bouches-du-Rhône (plus de 40% de l'emploi régional) ou des départements alpins, les parts d'emploi régional sont très inertes et ne montrent aucun phénomène de décrochage (Tableau 7). On note seulement quelques légères variations à la baisse pour les Alpes-Maritimes ou à la hausse pour le Var (de 18 à 18,8%).

Départements de la Région PACA	Part de l'emploi du département dans l'emploi régional Année 1999	Part de l'emploi du département dans l'emploi régional Année 2014	Évolution de l'emploi par département Indice base 100 en A.1999	A.2009	A.2014
04 – Alpes-de-Haute-Provence	3,1%	3,1%	100	118	119
05 – Hautes-Alpes	3,2%	3,1%	100	116	118
06 – Alpes-Maritimes	22,4%	21,7%	100	118	116
13 – Bouches-du-Rhône	41,6%	41,9%	100	119	121
83 – Var	18,0%	18,8%	100	123	125
84 – Vaucluse	11,7%	11,4%	100	116	116
PACA	100%	100%	100	119	120

Tableau 7 - Poids et dynamiques de l'emploi dans les départements de la Région PACA

Après la question de l'évolution de l'emploi, celle de l'évolution de la population de la Région PACA et de ses territoires infrarégionaux constitue le deuxième paramètre de cadrage à aborder. En effet, la consommation de foncier et l'évolution de ses modes d'occupation dépendent, du moins en partie, tout autant des évolutions de l'emploi que de la population. Les dynamiques de population d'un territoire

peuvent dès lors apporter un éclairage intéressant sur les mécanismes fonciers à l'œuvre localement, notamment en termes de besoins en logement et de consommation foncière pour du résidentiel.

Sur la période 1999/2015, on observe au niveau national un taux de variation de la population de +9.9%. Ce taux atteint en Région PACA +11.2%, ce qui correspond à plus d'un demi-million d'habitants supplémentaires. Cette croissance démographique est donc nettement supérieure à celle qu'on observe en moyenne dans les régions françaises. Cependant, étant donné que cette même moyenne est grevée par les évolutions démographiques des régions peu attractives, la croissance de la Région PACA ne fait pas partie des plus importantes à l'échelle nationale : six Régions connaissent une croissance démographique supérieure à la sienne.

Comme le montre le Tableau 8, le taux d'évolution démographique est positif pour tous les départements de la Région PACA, mais témoigne de fortes disparités d'un département à l'autre. En ce sens, les profils d'évolution démographique sont bien plus variés et divergents que les profils de l'évolution de l'emploi. Les différents départements de la Région se partagent en effet entre départements à forte croissance (bien supérieure à la croissance nationale et même régionale), comme le Var (+ 16,8%), départements dont l'évolution démographique est conforme à celle de la moyenne régionale, comme le Vaucluse (+ 11,7%), ou à celle de la moyenne nationale, comme les Bouches-du-Rhône (+ 10%), et départements qui connaissent une faible croissance démographique comme les Alpes-Maritimes (+7,1%).

Au final, on note que les parts respectives des départements dans la démographie et l'emploi régionaux sont relativement proches (Tableau 8) malgré des spécialisations départementales. Alors que certains départements comme les Hautes-Alpes ou les Bouches-du-Rhône concentrent plus d'emploi que de population, c'est la situation inverse qu'on observe dans le Var. Ces légères différences peuvent être dues à la fois à la variation des structures sociodémographiques d'un département à l'autre (notamment en matière de pyramide des âges) et aux navettes domicile-travail (cas des Bouches-du-Rhône notamment).

Départements	Taux d'évolution de la population 99/15	Part de la population départementale dans la population régionale Année 2015	Part de l'emploi du département dans l'emploi régional Année 2015
Alpes-de-Haute-Provence	16,0	3,2	3,1
Hautes-Alpes	16,1	2,8	3,1
Alpes-Maritimes	7,1	21,6	21,6
Bouches-du-Rhône	10,0	40,3	42,0
Var	16,8	20,9	18,9
Vaucluse	11,7	11,1	11,3
Région PACA	11,2	100,0	

Tableau 8 - Poids et dynamiques démographiques dans les départements de la Région PACA

On retrouve donc sur le territoire de la Région PACA des dynamiques globales de croissance forte, entre emplois et population, sur la période étudiée. Ces dynamiques de croissance révèlent de grandes disparités puisque les Bouches-du-Rhône concentrent la majeure partie de la population et de l'emploi,

tout en enregistrant une croissance de ces taux moins forte que pour les autres départements, en dehors du cas des Alpes-Maritimes. Ce dernier enregistre certes une croissance moins forte que les autres départements, mais demeure malgré tout à la deuxième place en termes d'emploi et de population au niveau régional. Il est talonné de près par le Var qui enregistre une forte progression de sa population, mais, en 2015, présente une part de l'emploi régional inférieure à ce que son poids démographique laisserait attendre. On note également que les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes enregistrent de très fortes progressions en termes d'emplois et de population, pour autant ces chiffres sont à relativiser du fait leur poids assez faible.

b) Le poids croissant des emplois présents dans le tissu économique régional

De 1999 à 2017, l'emploi a donc globalement cru de façon assez forte sur la Région PACA, surtout entre 1999 et 2008. En regardant plus dans le détail cette croissance régionale de l'emploi, on observe des dynamiques distinctes, selon qu'elles concernent les activités présentes ou les activités productives⁸⁴.

L'emploi productif

La part de l'emploi productif dans le total national diminue, entre 1999 et 2014, de 38,2% à 34,4%. Pour autant, cette diminution relative cache une croissance en valeur absolue : près de 415.000 emplois productifs sont créés pendant cette période, quand 280.000 disparaissent (soit un solde de 135 000 emplois productifs supplémentaires).

Certaines Régions très industrielles ont subi de plein fouet la désindustrialisation et la transformation profonde de ce secteur. Le secteur industriel s'est également transformé au travers de sa tertiarisation, c'est-à-dire au travers de son séquençage et de l'externalisation d'un nombre croissant de tâches nécessaires au bon fonctionnement de la chaîne de production. Les entreprises en charge de la sous-traitance étant la plupart du temps rattachées au secteur des services, les statistiques enregistrent donc un déplacement des emplois vers les services. Cela crée une forme de biais statistique, ces nouveaux emplois tertiaires dépendant finalement de l'industrie (DARES – ministère du Travail, 2005 ; Huber, 2011 ; Veltz, 2015).

La Région PACA est la 2e contributrice, en valeur absolue, à cette création d'emplois productifs sur la période 1999-2015, juste derrière l'Île-de-France. Là où plus de la moitié des Régions ont perdu des emplois productifs, la Région PACA en a créé plus de 74.000 (soit 24% de la totalité des emplois créés en PACA sur la même période), suivie de Midi-Pyrénées (plus de 60.000 emplois productifs). À l'échelle du nouveau découpage à 13 Régions, et toujours en valeur absolue, la Région PACA est seulement devancée par la Région Occitanie qui crée 100.000 emplois productifs suite à l'agrégation entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

⁸⁴ Pour rappel, l'INSEE définit les activités de la sphère présente comme « activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. » et les activités productives comme déterminées « par différence » c'est-à-dire « des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère. » Dans les définitions de l'INSEE, le terme « présente » s'est substitué à celui de « résidentielle » en juin 2015 sans engendrer de changement dans la répartition des activités dans les séries de données longues

Pour autant la Région PACA ne peut pas vraiment être qualifiée de productive puisqu'elle ne représente que 6% de l'emploi productif en France en 2014, alors qu'elle abrite 7.3% de l'emploi national total à la même date.

Comme l'illustre la Figure 55, la part de l'emploi productif en Région PACA, rapportée au poids de cette dernière dans la totalité de l'emploi national, est en moyenne plus faible que dans les autres Régions. Bien que les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine soient aussi dans ce cas de figure, la Région PACA est celle qui témoigne de la plus forte sous-représentation de l'emploi productif.

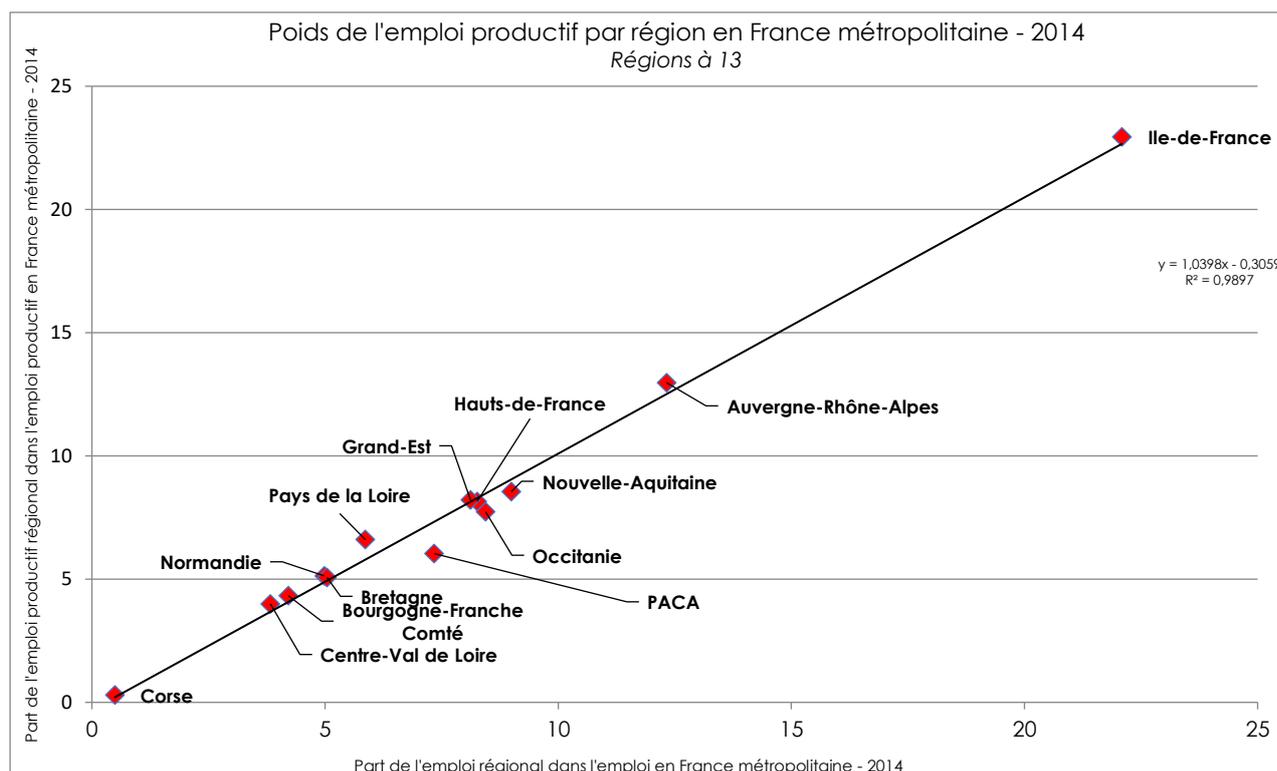


Figure 55 - Part de l'emploi productif régional dans l'emploi en France métropolitaine – 2014. Source : INSEE séries longues ; Réalisation : L. Thomas (2021.)

Pour pousser l'analyse de l'emploi productif sur cette période, il est intéressant de regarder également les trajectoires de son taux de croissance à l'échelle des Régions (Figure 56). On observe alors une forme de rattrapage, ou de rééquilibrage de la structure d'emploi : les Régions les moins orientées vers l'économie productive sont celles qui connaissent les plus fortes dynamiques de croissance de l'emploi productif, quand les Régions déjà fortement industrialisées connaissent une très faible croissance de l'emploi productif (voire des destructions d'emplois productifs. Dans ces conditions, la croissance de l'emploi productif en Région PACA est donc très vive : elle s'établit à 16,3%, chiffre éminemment supérieur à la moyenne nationale (+1,5%).

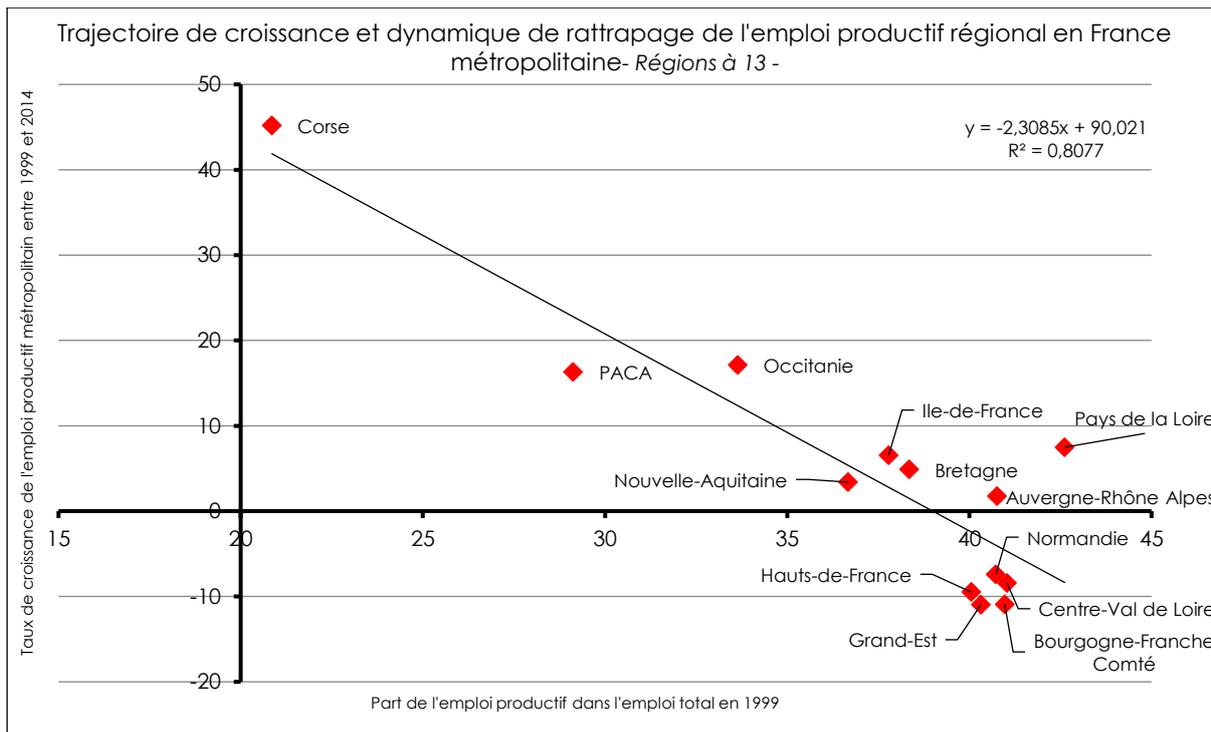


Figure 56 - Trajectoire de croissance et dynamique de rattrapage de l'emploi productif régional en France métropolitaine. Source : INSEE séries longues. Réalisation : L. Thomas (2021).

Il est néanmoins intéressant de noter que ce schéma général de rattrapage ne fonctionne pas à toutes les échelles : à l'échelle des départements de la Région PACA, on observe en effet plutôt une corrélation positive (et non plus négative) entre le stock d'emplois productifs et leur taux de croissance (Figure 57). La prédominance du département des Bouches-du-Rhône sort ainsi renforcée de ce processus.

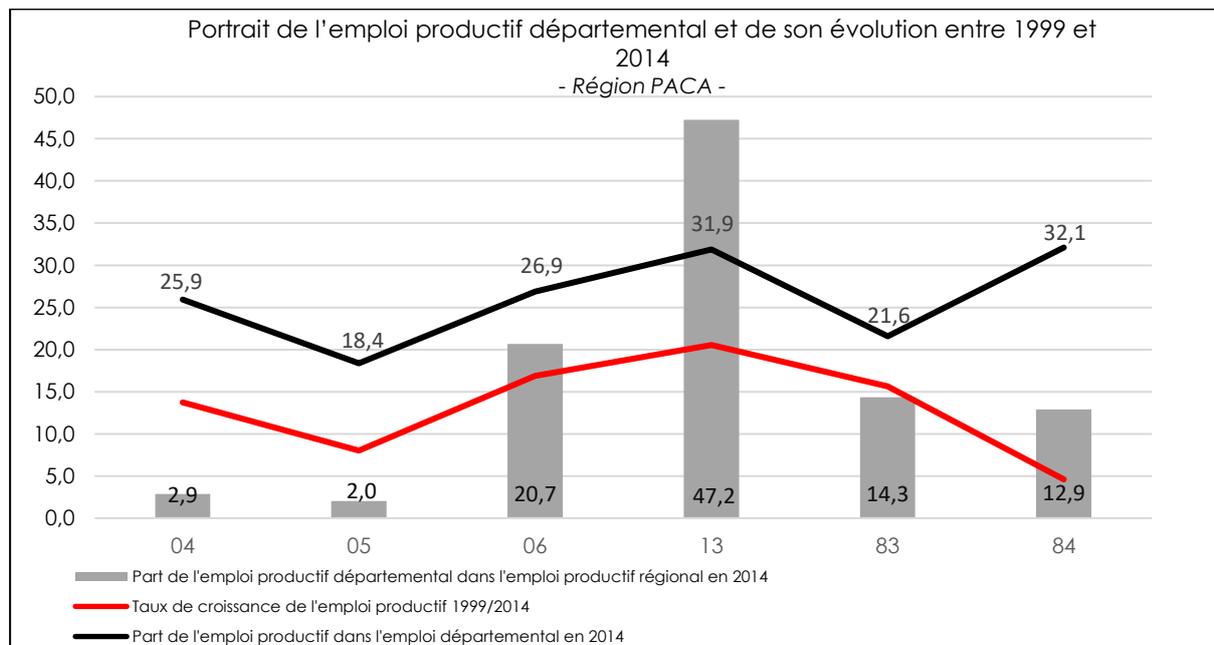


Figure 57 - Portrait de l'emploi productif des départements de la Région PACA et de son évolution entre 1999 et 2014. Source : séries longues INSEE ; Réalisation : L. Thomas (2021).

Toutefois, si on gomme les effets de structure liés aux grandes différences dans les stocks d'emplois par départements, c'est le Vaucluse qui concentre le plus d'emplois productifs, bien que le taux de croissance (1999/2014) de ces emplois soit le plus faible de la Région PACA et représente une exception à la règle du renforcement de l'emploi productif dans les départements.

L'emploi présentiel

La part de l'emploi présentiel dans l'emploi total métropolitain, entre 1999 et 2014, a crû de 51.9% à 65.6%. Cela représente une création de plus de 2.800.000 emplois en France.

La Région PACA est la 3e Région métropolitaine contributrice à cette création d'emplois, parmi les 21 autres Régions métropolitaines. Juste après les Régions Ile de France et Rhône-Alpes, PACA a créé près de 240.000 emplois présents sur la période. La Région PACA représente ainsi 8% de l'emploi présentiel national, juste après l'Île-de-France et Rhône-Alpes. Toutefois, si l'on gomme les effets de taille, on note que le taux de croissance de l'emploi présentiel en Région PACA est finalement plutôt banal à l'échelle nationale : elle est, respectivement, 8^e/22 et 7^e/13 en termes de taux de croissance de l'emploi présentiel entre 1999 et 2014.

La part des activités présentielle en Région PACA est de 71.7%, ses départements sont donc également en moyenne très marqués par la présence d'activités présentes. La moyenne nationale, à l'échelle des départements, est de 65.6% d'emplois présents dans l'emploi départemental. Or, en Région PACA le taux de l'emploi présentiel départemental le plus faible est de 67%. Tous les départements de la Région PACA sont au-dessus de la moyenne nationale en termes de parts d'emplois présents (Tableau 9).

Entre 1999 et 2014, l'emploi présentiel se développe dans tous les départements de PACA, à l'image de la France. Il croît plus vite que la moyenne française (+20% entre 1999/2014) sauf pour les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes. Les Alpes-Maritimes sont bien en dessous de la croissance moyenne puisqu'on y observe un taux de croissance de 16% sur la période, contre 28% pour le Var qui est très nettement au-dessus des autres.

Avec cependant un poids relatif de cette prédominance puisque certains départements très « présents » ne représentent que peu d'emploi par rapport aux autres. C'est notamment le cas pour les Hautes-Alpes, dont l'emploi est à 81.6% présentiel et qui ne représente que 3.5% de la part d'emploi présentiel régional. Le Var quant à lui, est très présentiel aussi, à 78.4% de son emploi, mais représente tout de même 20.5% de l'emploi présentiel régional.

On observe des trajectoires particulières avec par exemple le département des Alpes-Maritimes qui perd de son poids régional entre 1999 et 2014 en matière d'emplois présents, et qui en gagne en emplois productifs. Et dont le taux de croissance de l'emploi productif est plus important que le taux de croissance de l'emploi présentiel sur la période. En parallèle, le département du Var voit son taux d'emplois présents croître de près de 30% sur la même période.

Départements	Taux de croissance de l'emploi présentiel 1999/2014 en %	Part de l'emploi présentiel dans l'emploi départemental (*national) total en 2014 en %	Part de l'emploi présentiel départemental dans l'emploi présentiel régional (*national) en 2014 en %
Alpes-de-Haute-Provence	21,4	74,1	3,2
Hautes-Alpes	20,0	81,6	3,5
Alpes-Maritimes	16,2	73,1	22,1
Bouches-du-Rhône	20,9	68,1	39,8
Var	28,1	78,4	20,5
Vaucluse	22,0	67,9	10,7
Moy.R.PACA	21,4	73,9	16,7
Région PACA	21,3	*5,3	*8,0
France	20,0	65,6	/

Tableau 9 - Poids et dynamiques de l'emploi présentiel dans les départements de la Région PACA. Réalisation : L. Thomas (2021).

c) De nouvelles zones d'activités économiques : créations pures et projets réalisés

Une fois les données conjoncturelles décryptées et constituant le cadre de l'analyse à venir des dynamiques du foncier économique entre 1999 et 2017, il reste à produire les chiffres de la création de foncier économique sur la période. Ainsi, pour identifier le foncier économique réglementaire (de droit) apparu sur la période (complété ensuite par le foncier de projet déjà ciblé dans les documents en 1999), nous avons recensé l'ensemble des zones d'activités de 2017 pour lesquelles aucun zonage économique n'était présent aux archives POS. Soit toutes les zones qui en 1999 n'étaient ni des projets, ni des ZAC, ni des zones d'activités déjà existantes, et qui aujourd'hui sont identifiées comme ZAE.

La création brute de foncier économique entre 1999 et 2017 se déclinant en *création pure de foncier économique*, en foncier partiellement occupé en 1999 (régularisation partielle) et en foncier toujours non réglementaire mais déjà saturé d'activités en 1999 (régularisation d'une zone d'activités de fait), nous retiendrons ici seulement le cas de la création pure de foncier économique réglementaire. C'est-à-dire celle pour laquelle le foncier réglementaire apparu était vierge (ou quasiment vierge) de tout bâti en 1999.

La création pure de foncier : En étudiant l'ensemble des zones de 2017 ne correspondant à aucun élément réglementaire spécifique en 1999, et en les comparant aux orthophotographies d'archives, on a fait apparaître de nombreuses zones qui étaient totalement vierges de bâti en 1999 et qui correspondent donc à une vraie création de foncier économique sur la période étudiée, puisqu'aujourd'hui elles sont bel et bien existantes. On dénombre ainsi 69 zones, apparues sur 55 communes et représentant au total 1.500 ha de foncier économique nouvellement zoné.

Dans cette catégorie, les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse se démarquent par le nombre d'hectares de foncier économique vierge créés (Figure 58). À ce titre, les Bouches-du-Rhône présentent un profil particulièrement volontariste puisque plus des deux tiers du foncier économique apparu dans les documents d'urbanisme du département entre 1999 et 2017

correspondent à de la *création pure*, sans existence préalable d'une zone d'activités économiques de fait.

Cette *création pure* de foncier économique s'accompagne d'un mécanisme conséquent de régularisation de zones d'activités économiques de fait plus anciennes, et plus ou moins intensément occupées par du bâti d'activités (c'est ce qui est regroupé sous la catégorie de « foncier partiellement bâti » dans la Figure 58.). La régularisation de foncier zoné dédié aux activités économiques est la modalité majoritaire de création de foncier économique dans tous les autres départements, parfois de manière quasi exclusive (comme c'est le cas dans les Alpes-Maritimes, par exemple). L'orientation retenue en matière de création de foncier (création pure ou régularisation) ne préjuge toutefois pas complètement de la masse totale de foncier économique créé comme le montre la partie droite de la Figure 58.

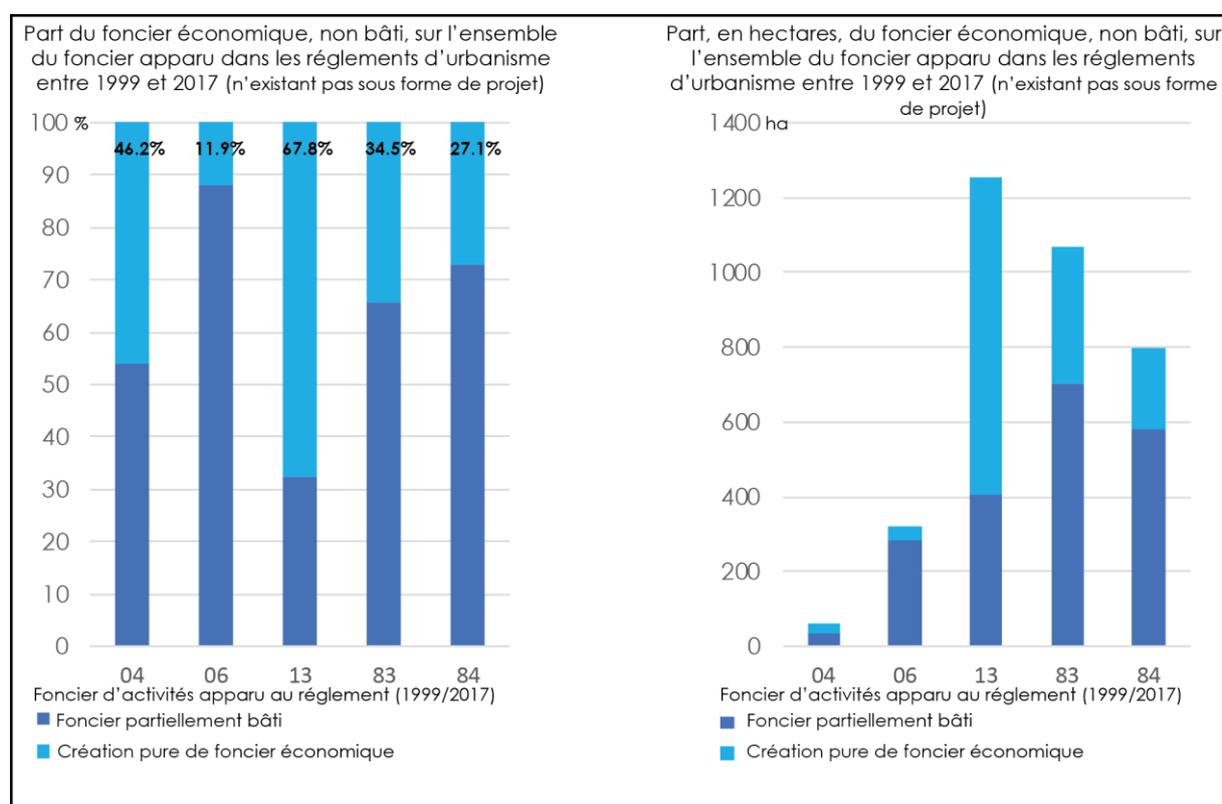


Figure 58 - La création de foncier économique dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs de la création pure et de la régularisation (parts et volume). Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Les créations pures de foncier, se répartissent inégalement entre les communes de notre territoire d'étude (Figure 59). Leur distribution se calque largement sur celle des ZAE de la Région (cf. section 3.1.1.), en partie du fait d'une certaine redondance de ces deux indicateurs (les zones créées entre 1999 et 2017 pesant bien sûr dans le total des zones existantes en 2017) : on retrouve l'influence des pôles urbains (Nice, Saint-Raphaël, Avignon, etc.), des axes et nœuds de transports et des territoires spécialisés dans la logistique (Salon-de-Provence, Saint-Martin-de-Crau, etc.) ainsi que des zones ayant une tradition industrielle (pourtour de l'Etang-de-Berre, La Ciotat, moyenne vallée de la Durance, etc.).

Création pure de foncier économique, par commune, sur la période 1999/2017
 (Foncier non identifié en 1999 comme en projet et apparu entre temps au PLU)

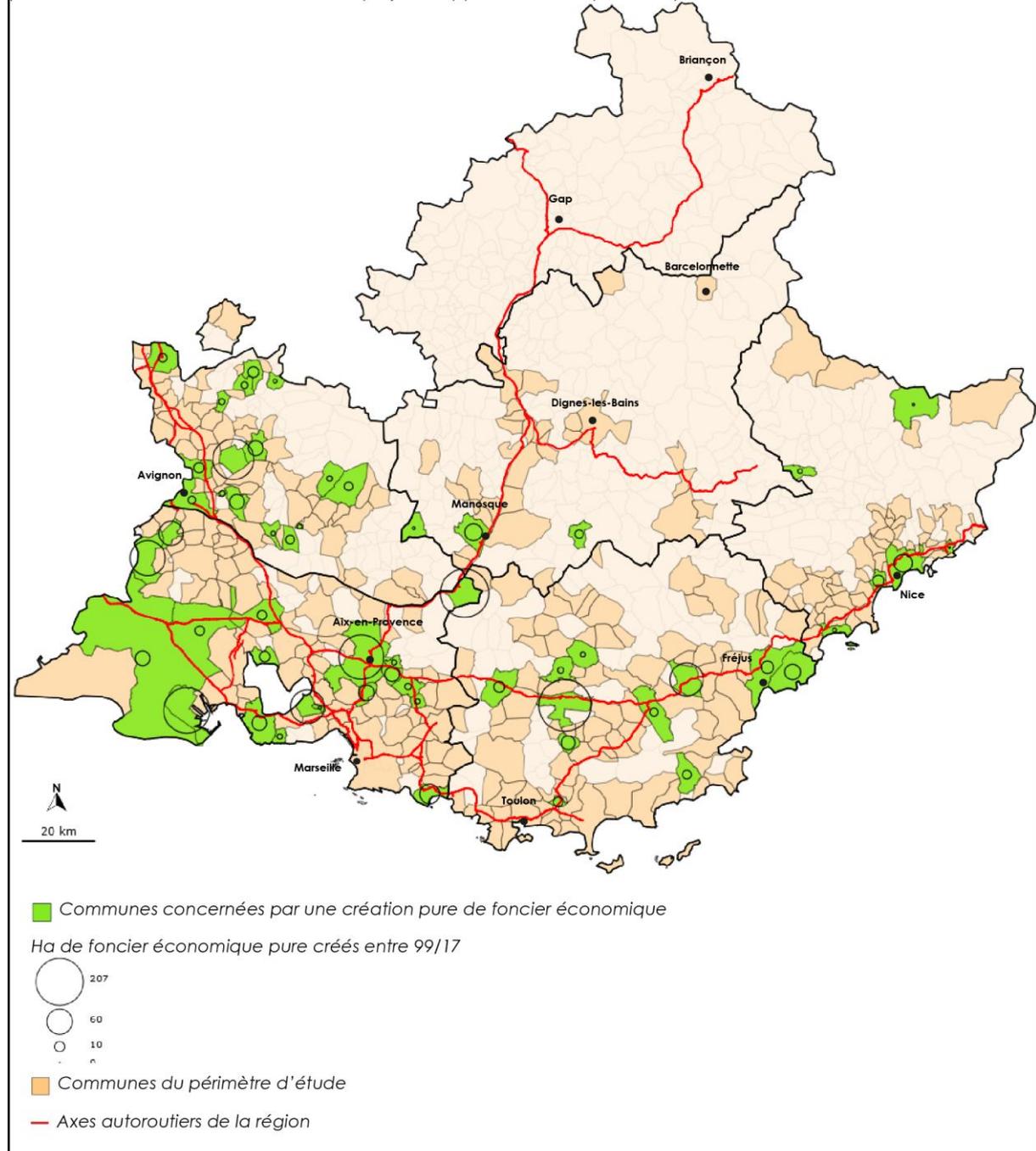


Figure 59 - Carte de la création pure de foncier économique entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

En matière de foncier réellement créé sur la période 1999/2017, nous avons également pu identifier les secteurs dits en projet pour du développement économique au POS de 1999, et étant effectivement devenus des ZAE réglementaires en 2017 :

Les projets vierges réalisés : ils correspondent à des enveloppes foncières identifiées en 1999 comme étant à urbaniser et à vocation de développement économique, et qui étaient vierges de construction, ou quasiment, à cette date. La ZAE Clé SUD (Figure 60) en est une illustration parlante.

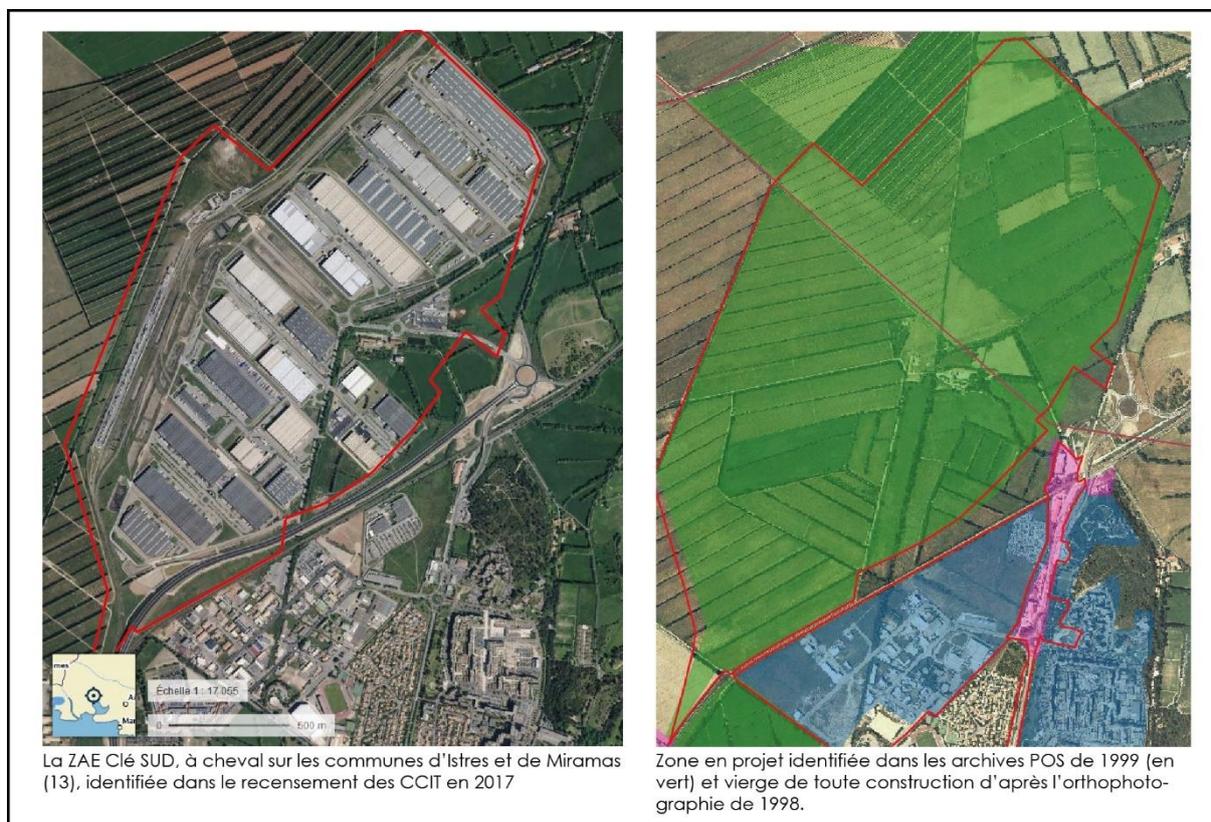


Figure 60 - Cas typique de "Projet vierge réalisé" entre 1999 et 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).

Ces *projets vierges effectivement réalisés* ne représentent qu'une partie minoritaire dans l'ensemble des projets effectivement relevés dans l'archive POS : à l'échelle du foncier existant aujourd'hui sur l'échantillon étudié sur la Région PACA, les projets vierges ne 1999 ne représentent que 3% de ce qui est classé en ZAE, soit environ 800 ha sur à peine plus de 1.000 ha vierges régionaux. Les 200ha de différence viennent du fait que certaines zones identifiées comme en projet de développement en 1999, ne se sont pas concrétisées.

Dans les faits, quand on regarde l'ensemble des enveloppes foncières identifiées comme projet de développement économique dans les POS en 1999, on s'aperçoit que la part des fonciers véritablement vierges, ou bâtis à moins de 20%, ne représente que :

- au maximum, 21% dans le cas des projets identifiés dans les Alpes-de-Haute-Provence,
- 12,4 % dans les projets identifiés du Vaucluse,
- 7,7% des projets dans les Alpes-Maritimes,
- 5,8% des projets dans les Bouches-du-Rhône

Rappelons toutefois que ces parts minimes ne portent pas sur les mêmes masses de foncier : dans un département comme les Bouches-du-Rhône, dont nous avons vu qu'il comptait beaucoup de foncier économique, ces projets vierges peuvent représenter un nombre d'hectares relativement conséquent, tandis qu'on observe par exemple la situation inverses dans les Alpes-Maritimes. C'est pourquoi en termes de superficie, la grande majorité des hectares de foncier vierge en projet se trouve au final sur le

département des Bouches-du-Rhône, qui rassemble à lui seul, 80% des hectares de projets vierges apparus sur la période (Figure 61).

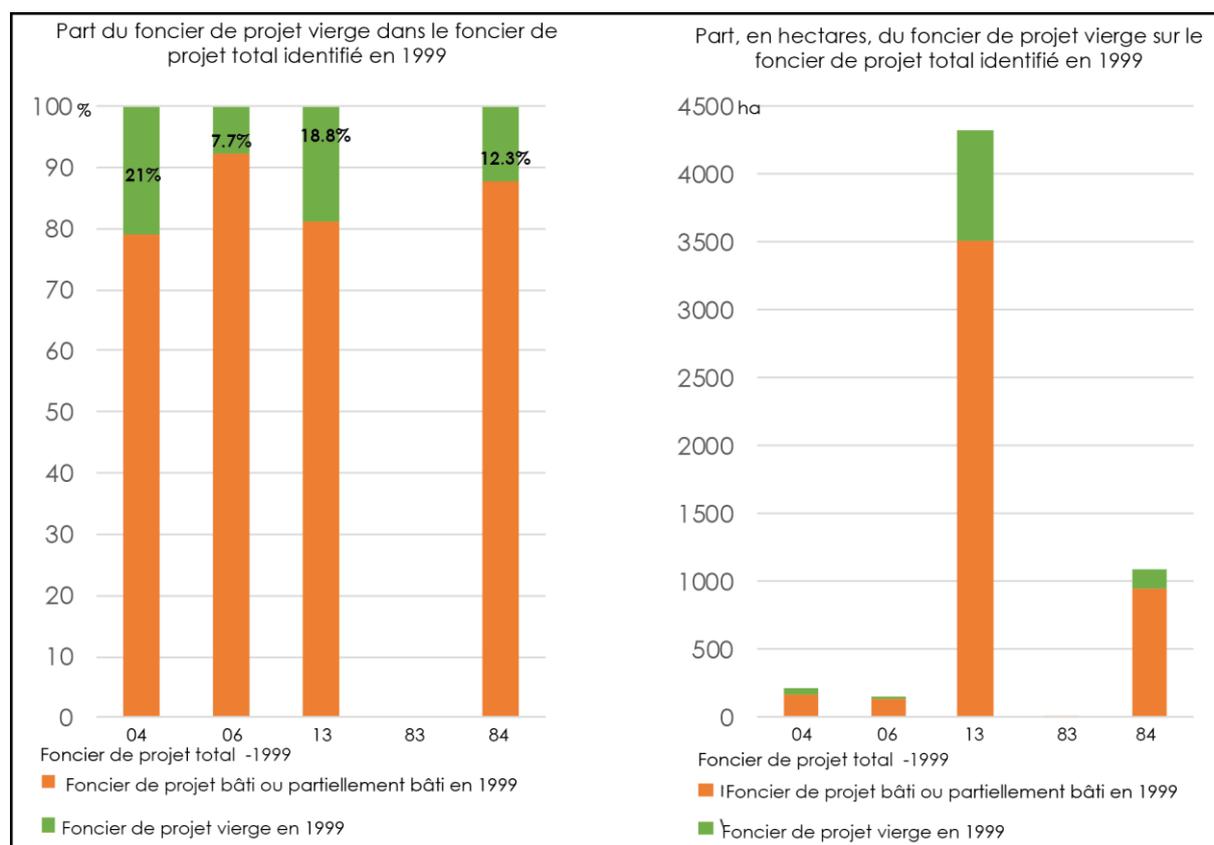


Figure 61 - Le foncier économique de projet dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs du foncier de projet vierge et du foncier bâti ou partiellement bâti (parts et volume). Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Le foncier économique de projet vierge se ventile dans la Région PACA en 56 projets vierges répartis sur 50 communes, dont une grande majorité dans les Bouches-du-Rhône (34 ZAE créées sur 31 communes), qui confirme ainsi son caractère volontariste en termes de production de foncier économique. Le Vaucluse compte également 16 ZAE créées sur 14 communes tandis que le foncier économique de projet vierge est négligeable dans les autres départements.

La superficie de ces ZAE varie grandement également (Figure 62) : derrière une moyenne de 18 ha (très faussée par les valeurs des Bouches-du-Rhône) se cachent de petits projets de moins d'un hectare ou de beaucoup plus grands comme l'Ecopôle de Saint Martin de Crau (140 ha) ou la plateforme logistique CléSUD de Grans (280 ha). Le Vaucluse se singularise quant à lui par une multitude de zones de taille réduite (8,4 ha en moyenne).

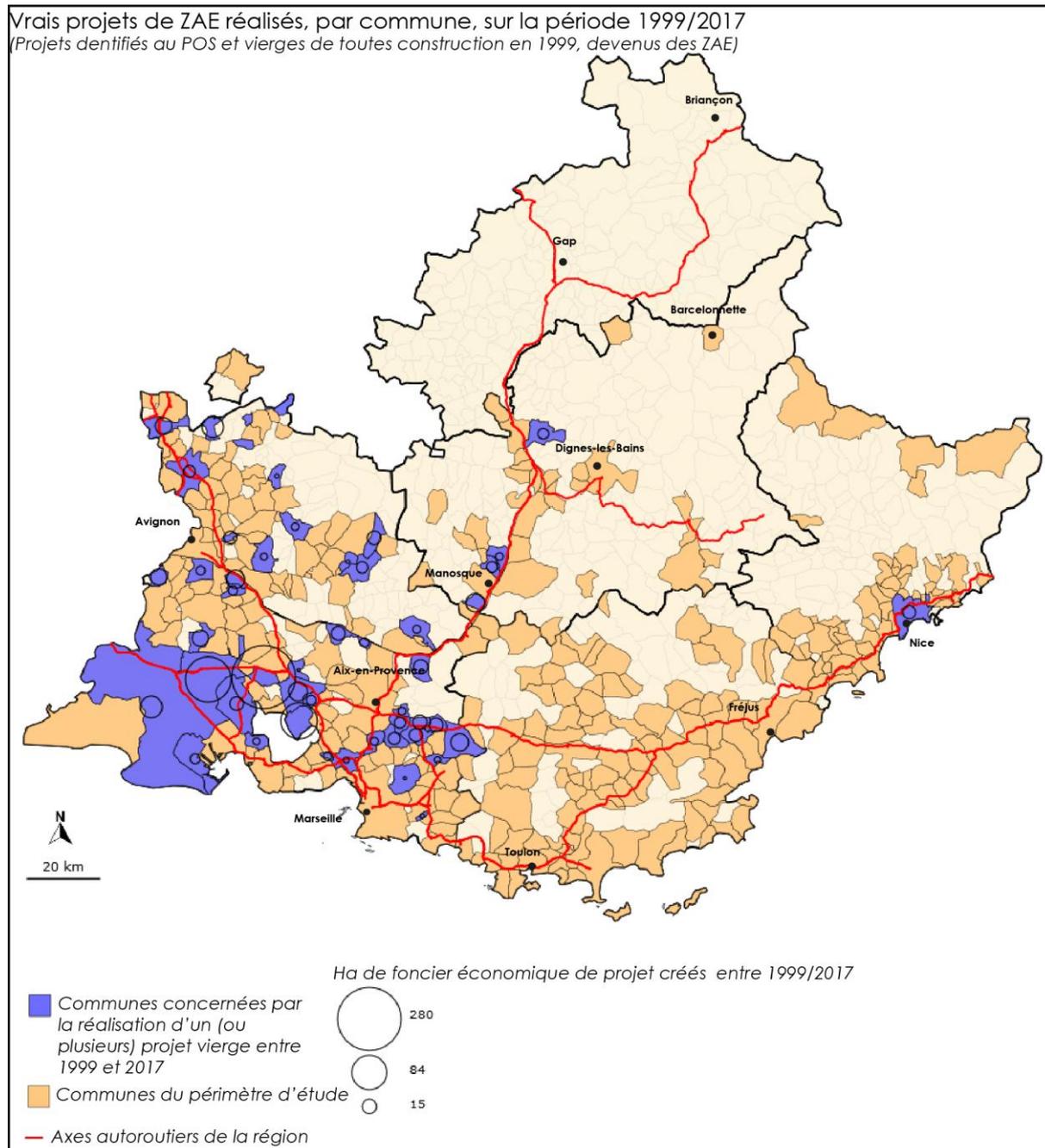


Figure 62 - Les projets de foncier économique vierges réalisés en Région PACA entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Les projets vierges effectivement devenus des ZAE se répartissent donc sur les territoires de manière très peu conforme à la densité de population : le Var n'est pas représenté et les Alpes-Maritimes ne comptabilisent qu'un seul vrai projet économique (à Nice). Si le Var n'est pas représenté, c'est qu'il n'y avait quasiment aucune zone de projet de développement observable sur cette période, les projets peuvent avoir émergé plus tardivement, et ainsi être identifiés plutôt dans les zones issues de la création brute de foncier économique sur la période que dans le foncier de projet.

Quelques grands secteurs géographiques concentrent en revanche les projets. Les logiques de localisation se distribuent (et se combinent parfois) en fonction de quelques grands paramètres : les

grands nœuds autoroutiers (Salon-de-Provence, la Crau, la partie orientale de la région aixoise) et, secondairement, les axes de transports et les bassins industriels (pourtours de l'Etang-de-Berre, basse vallée du Rhône, axe de la Durance, bassin minier de Provence).

Tout le reste des projets identifiés relève d'autres catégories que celle des vrais projets réalisés et donc ne sont pas considéré comme de la création pure de foncier économique, dans la mesure où ils n'étaient pas vierges de construction en 1999. En somme, concernant les enveloppes foncières vierges dédiées aux activités économiques entre 1999 et 2017, nous pouvons synthétiser les résultats de la façon suivante (Figure 63).

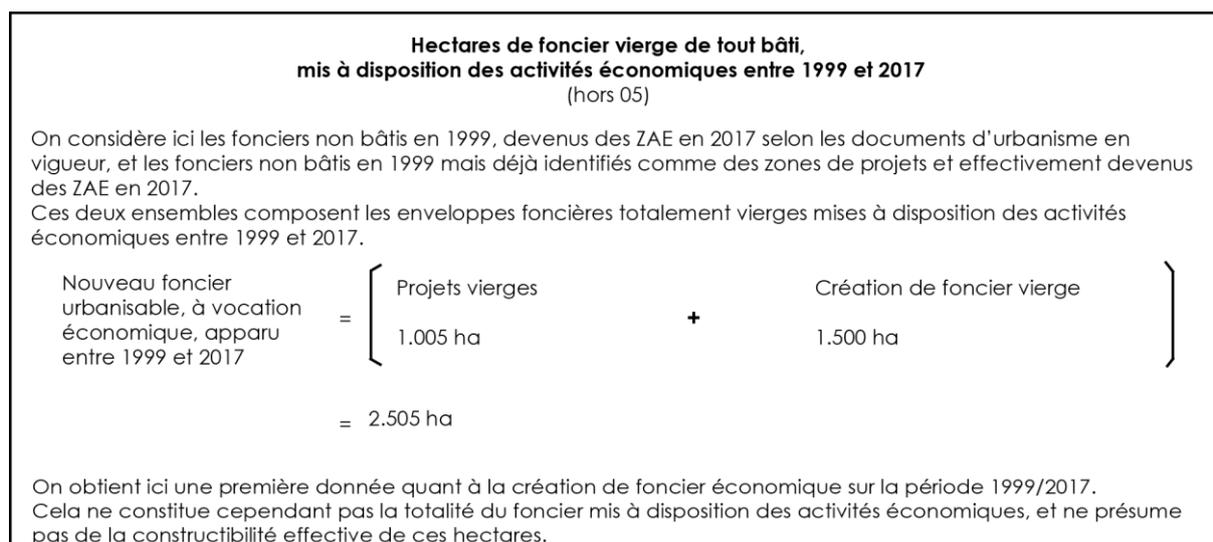


Figure 63 - Création pure de foncier économique et projets de foncier économique vierges : bilan des enveloppes foncières attribuées au développement économique entre 1999 et 2017 en Région PACA. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Ces 2505 ha de nouveaux fonciers économiques réglementaires correspondent à une croissance annuelle moyenne de 140 ha de ZAE entre 1999 et 2017. Au total, ces 2.505 ha de foncier économique vierges créés entre 1999 et 2017 représentent 7% de la totalité du foncier économique existant aujourd'hui. Selon les départements, cette création récente pèse plus ou moins lourd dans le foncier économique total : initialement très peu équipé en foncier économique, le Var est par exemple le département où les nouvelles enveloppes de foncier économique représentent la part la plus importante du foncier économique actuel : 11%, du foncier économique réglementaire actuel correspondent à une création pure de foncier économique (et rationalise le fait que même si aucun projet n'était identifiable en 1999, ceux apparus plus tard ressortent au travers de cette création pure de foncier économique sur la période). Le Vaucluse présente également une croissance du foncier économique récemment créé supérieure à la moyenne régionale (9%). A contrario, ces nouvelles enveloppes ne représentent que 2%,

du foncier économique actuel des Alpes-Maritimes. Les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Bouches-du-Rhône sont eux dans la moyenne.

3.2.2) Des créations de foncier à minimiser

Nous avons présenté jusqu'à présent les créations de foncier économique relevant exclusivement de fonciers vierges : projets réalisés et zones réglementaires apparues sur la période, tous deux vierges de tout bâti en 1999. Or il convient d'ajouter à ces créations de foncier économique réglementaire d'autres ZAE certes identifiées comme nouvelles, mais déjà plus ou moins occupées par des entreprises en 1999. Comme nous l'avons fait plus haut pour les créations de foncier économique, nous distinguons d'une part les zones relevant de projets de développement économique en 1999, et d'autre part, les zones ne relevant d'aucun règlement spécifique dédié aux activités à cette période (création brute).

Afin de disposer d'informations plus précises quant à l'importance et à l'intérêt de ce type de foncier économique, nous distinguons en outre les zones où les gisements sont importants de celles où les possibilités de nouvelles installations sont plus réduites. Ainsi, pour des taux d'occupation des enveloppes foncières entre 20 % et 80 %, nous qualifions ce foncier de « partiellement bâti » correspondant à de la régularisation partielle, et au-delà de 80% d'occupation, le foncier est considéré comme « bâti », et nous parlerons alors de régularisation du foncier économique. Pour déterminer l'appartenance des ZAE à l'une ou l'autre de ces deux catégories, nous avons travaillé avec une grille de 100 mètres par 100 mètres afin d'évaluer le taux d'occupation du foncier. Cette approche n'étant pas toujours évidente, pour certains cas des vérifications ont été réalisées sur SIG ou via le *Géoportail* de l'urbanisme pour un calcul plus exact des surfaces à considérer.

a) La création de foncier sur le papier : une régularisation fréquente

La régularisation de foncier économique partiellement bâti

La régularisation de foncier partiellement bâti concerne 1060 ha, répartis en 97 zones distribuées dans 75 communes. La Figure 63 reprend la même base d'information que la figure 58, en y apportant maintenant un niveau de détail supplémentaire quant à la répartition, au sein du foncier identifié comme partiellement bâti, entre le foncier effectivement seulement partiellement bâti (20% à 80%) de celui considéré comme totalement bâti (+ de 80%). Le Var concentre la moitié de ce foncier partiellement bâti régularisé entre 1999 et 2017, avec près de 530 ha répartis sur une trentaine de zones. L'essentiel du reste de cette catégorie se retrouve dans les départements du Vaucluse (240 ha) et des Bouches-du-Rhône (190 ha), dont on a vu plus haut qu'ils étaient également des poids lourds régionaux en matière de création pure de foncier économique.

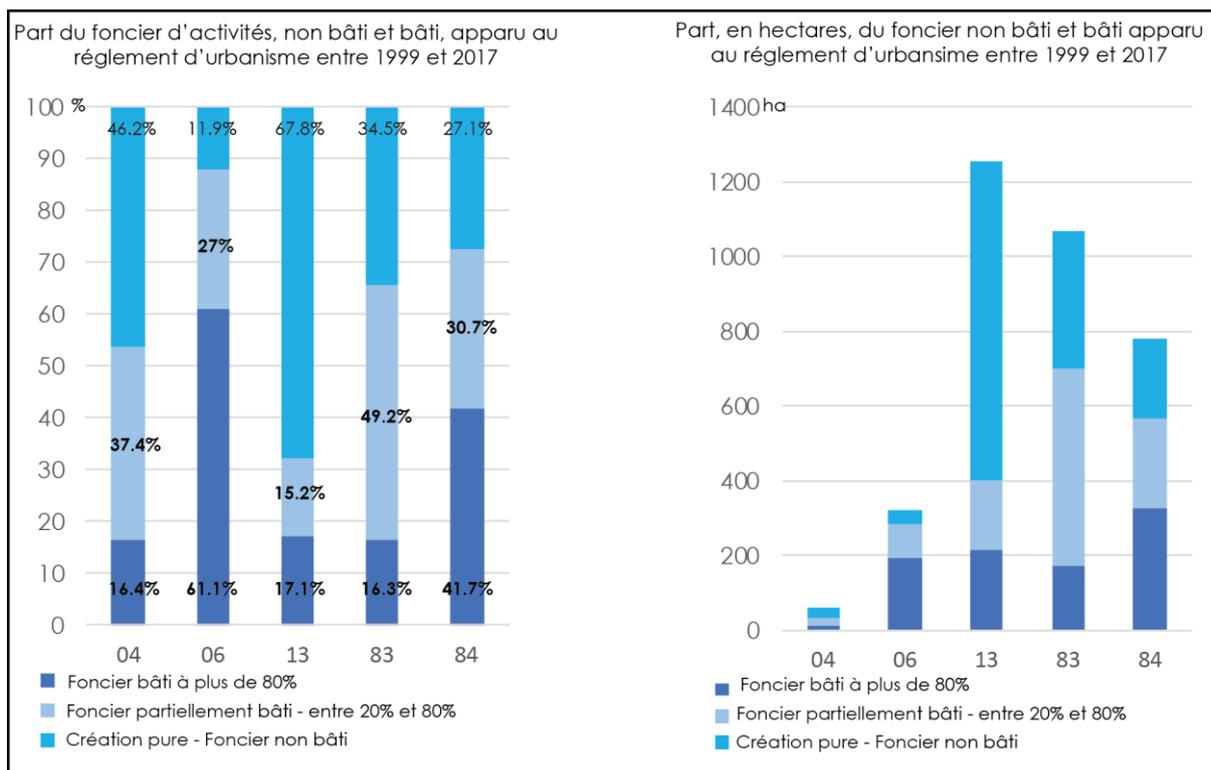


Figure 64 - Le foncier économique réglementaire apparu dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs du foncier non bâti, et de la régularisation du foncier partiellement bâti. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

La régularisation de foncier économique bâti : Comparativement à la régularisation de foncier économique non bâti ou partiellement bâti, la régularisation de foncier économique bâti à plus de 80% ne peut être assimilée à une réelle création de foncier économique, comme cela schématisé dans la Figure 65.

À l'inverse de la régularisation du foncier partiellement occupé par des activités économiques, elles ne dégagent en effet qu'un très léger et ponctuel potentiel gisement foncier. 920 ha de foncier relèvent de cette catégorie et sont répartis en 84 zones sur 55 communes dont 325 ha de foncier dans le Vaucluse (15 zones), 213 ha dans les Bouches-du-Rhône (22 zones) et 196ha dans les Alpes-Maritimes (33 zones).

Ainsi, en dehors du cas des Bouches-du-Rhône, la majorité des enveloppes foncières non identifiées réglementairement en 1999 et devenues des ZAE entre-temps étaient des zones déjà partiellement, voire totalement, occupées par des activités économiques. C'est un phénomène particulièrement flagrant dans les Alpes-Maritimes et dans le Vaucluse où respectivement 88% et 72% du foncier apparu dans les PLU existait déjà de fait.

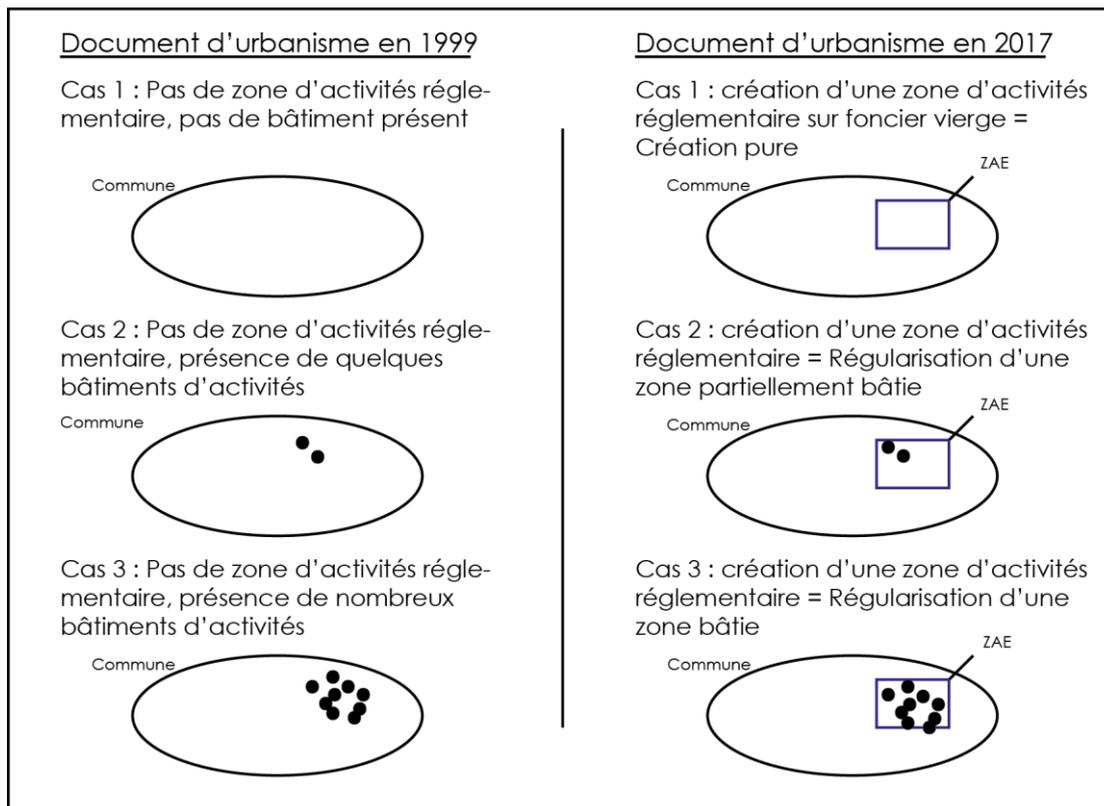


Figure 65 - Schématisation de la création de foncier économique et du mécanisme de régularisation foncière. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

b) Des projets de développement économique déjà plus ou moins bâtis

Les projets de 1999 partiellement bâtis : À l'image de la classification précédente, concernant le foncier qui n'était pas identifié au PLU, nous appliquons la même approche pour ce foncier de projet qui, lui, était déjà identifié dans les documents d'urbanisme en 1999. À la différence, que dans le cas de fonciers déjà ciblés en 1999 comme destinés à du développement économique, la présence de bâtiments, en particulier dans cas d'entreprises, peut se légitimer de plusieurs façons :

-Un décalage entre l'inscription au document d'urbanisme de la zone de projet en zone effectivement bâtie (passage de 2AU à 1AU, ou U)

-Une permisivité au POS qui aujourd'hui n'existe plus vraiment dans les PLU, laissant possible l'urbanisation progressive des parcelles en zone de projet de développement, c'est le cas par exemple des anciennes zones NB.

-Des inexactitudes lors de la numérisation des documents. Par exemple, une modification aura pu être déposée en 1999 pour une approbation en 2000, or notre sélection s'arrête à la date antérieure et une des orthophotographies date de 2002, pouvant expliquer un début d'urbanisation de la zone que nous identifions comme projet. Mais on peut aussi parler d'erreur, puisque dans le cas de la Zone Industriolo-portuaire de Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône), cette dernière est identifiée comme secteur en projet de développement en 1999, cependant elle s'est développée dans les années 60 en partie sur sa première phase, et par la suite dans les années 85. Sans toutefois pouvoir vérifier l'ensemble des autres cas

rencontrés, il est possible que d'autres erreurs existent. (Il sera possible de contrer le risque d'erreur en se concentrant sur l'évaluation du foncier résiduel réellement disponible dans ces secteurs partiellement bâtis).

Ci-dessous, la Figure 66, concernant la zone d'activités des Cayrons, dans les Alpes-Maritimes, montre un cas où le secteur en projet de développement futur dans les archives POS de 1999, se trouvait déjà être bâti en partie.

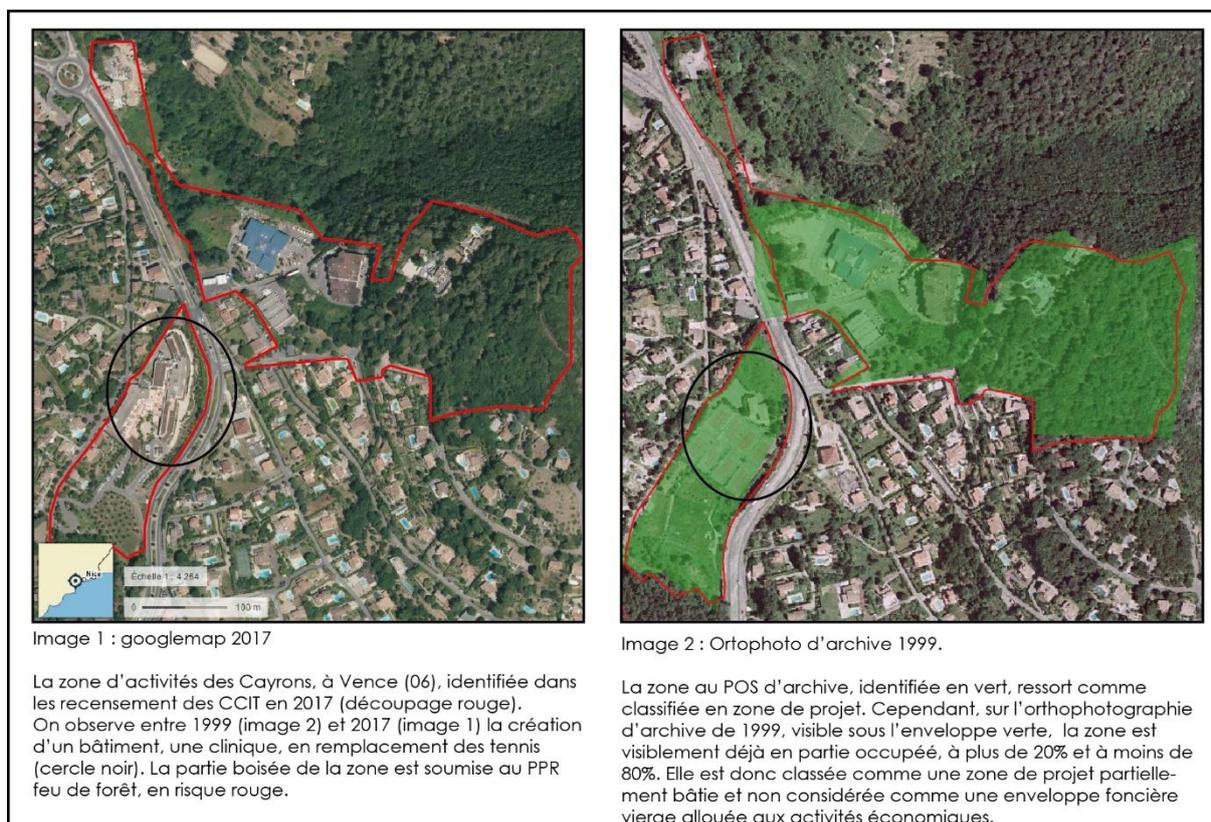


Figure 66 - Illustration du cas de figure d'une ZAE identifiée comme "Projet partiellement bâti" entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Les projets partiellement bâtis représentent la majorité des projets identifiés aux POS pour les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse. Pour les Alpes-Maritimes, c'est une part de seulement 36.3% des projets recensés qui est partiellement bâtie.

Au total les projets partiellement bâtis englobent presque 54% de l'ensemble des hectares de projets identifiés dans les archives. Soit un peu plus de 3.100 ha répartis en 137 projets sur 87 communes : 47 communes dans les Bouches-du-Rhône (79 zones), 28 communes dans le Vaucluse (45 zones), 7 communes dans les Alpes-de-Haute-Provence (78 zones), 4 communes pour les Alpes-Maritimes (5 zones) et enfin une zone sur le Var.

Les projets de 1999 bâtis à plus de 80% : cette dernière catégorie issue de la classification des projets identifiés au POS est celle qui, sans doute possible, peut être exclue du foncier économique créé entre

1999 et 2017. En effet, on rassemble ici lesdits projets, bâtis à plus de 80%. Soit du foncier économique déjà saturé et qui n'a pas pu venir augmenter le nombre d'hectares mis à la disposition des activités économiques. Ces projets s'apparentent donc à une création de foncier, mais seulement sur les documents d'urbanisme, passant de projet à zone d'activités effective, sans pour autant apporter de nouvelle disponibilité pour le développement, ou seulement de façon résiduelle en comblant de trop rares interstices.

La Figure 67, ci-dessous, illustre la synthèse des projets identifiés dans les archives POS et leur véritable composition. Il y est repris la Figure 61, précédemment présentée, en y ajoutant un niveau de distinction au sein des fonciers identifiés comme projets de développement non vierges, en spécifiant ceux relevant de la catégorie des partiellement bâtis de ceux de la catégorie des projets bâtis (+ de 80%). On y distingue notamment la très forte surreprésentation, en d'hectares, de la part des Bouches-du-Rhône dans les projets identifiés.

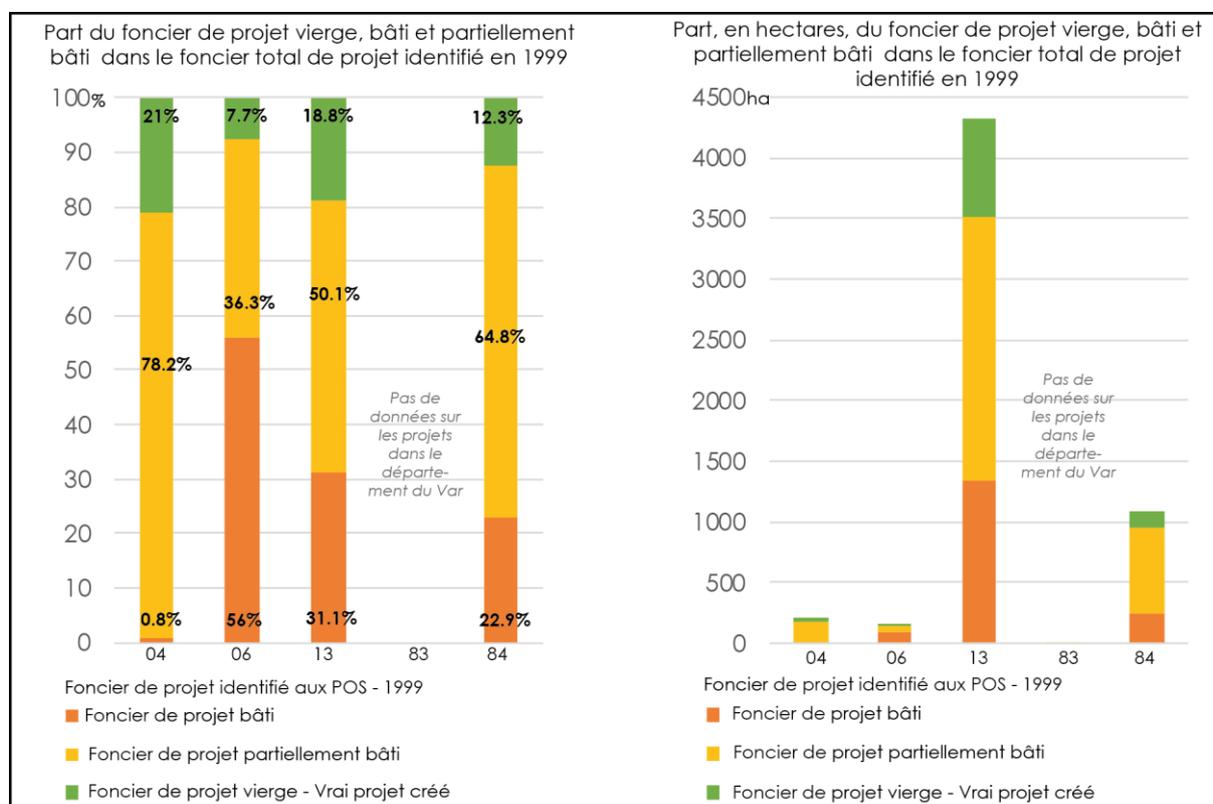


Figure 67 - Répartition et représentativité des différents fonciers de projet identifiés en 1999. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

La répartition de ces projets déjà bâtis est assez inégale sur les territoires d'étude. On retrouve une très grande représentation de ce cas de figure dans les Alpes-Maritimes, pour lesquelles 56% du foncier identifié comme en projet en 1999 était déjà saturé d'activités. Donc les Alpes-Maritimes, non seulement produisent peu de foncier de projet en volume, mais plus de la moitié des projets identifiés sont déjà occupés à plus de 80%.

Dans le cas du Vaucluse, ce foncier saturé représente presque le double des hectares de foncier de projet vierge effectivement mis à disposition des activités. Il en va de même avec les Bouches-du-Rhône, où ici aussi, sur des proportions moindres, le foncier de projet saturé représente nettement plus d'hectares que le foncier de projet vierge. Et enfin, seules les Alpes-de-Haute-Provence affichent une part très résiduelle de ses projets déjà bâtis à plus de 80%, mais affichent à peine plus de 20% des hectares de projets véritablement vierges.

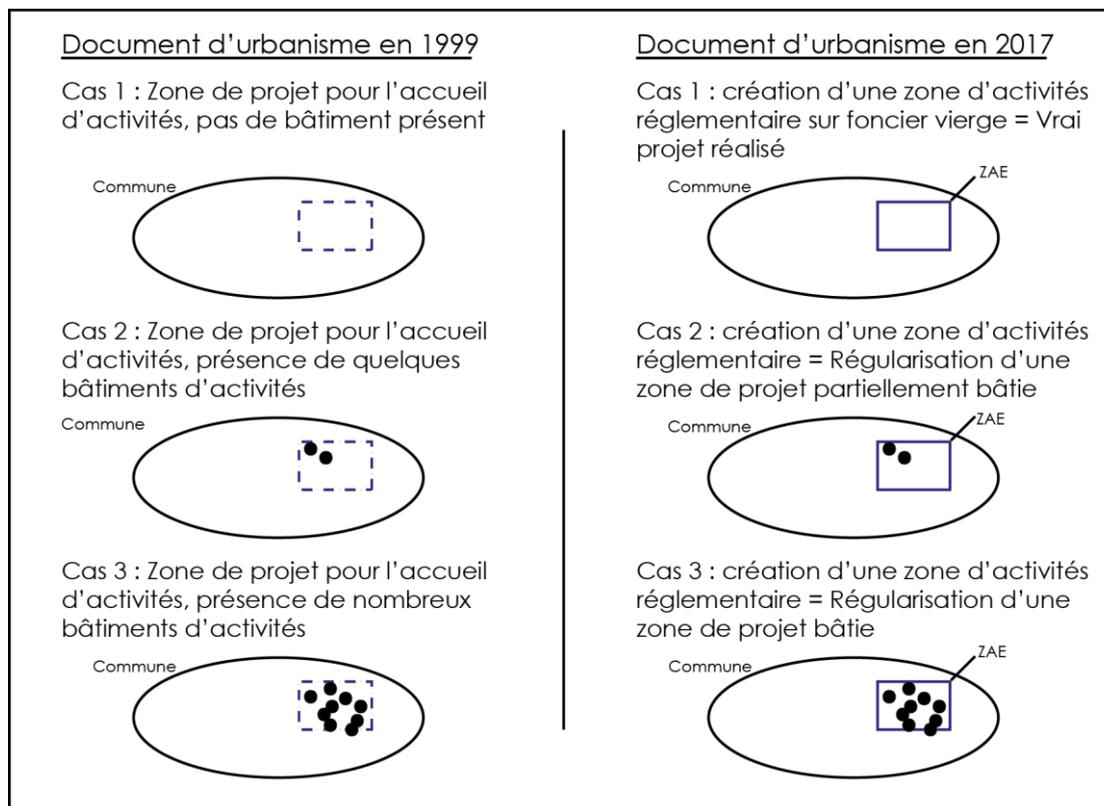


Figure 68 - Schématisation de la création de foncier économique dans le cas de figure des zones de projet, et du mécanisme de régularisation foncière. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

En somme, sur l'ensemble des fonciers identifiés comme en projet de développement et représentant une enveloppe conséquente de foncier potentiellement mis à disposition des activités économiques, seule une part assez faible constituait une véritable réserve foncière. La grande majorité des cas, à l'exception des Alpes-Maritimes, est constituée de foncier partiellement à amplement bâti. La fourchette, de 20% à 80% catégorisant ce foncier est large, mais nous permet de mettre en lumière la faible part de foncier véritablement disponible (Illustration du mécanisme présenté en Figure 68).

c) Le poids du foncier économique résiduel

En attribuant un taux de remplissage à chacune des zones identifiées dans la catégorie des projets partiellement bâtis, nous avons pu déterminer qu'en moyenne ces secteurs étaient bâtis à 52%. En ramenant le taux d'occupation à l'emprise foncière des zones concernées, nous avons pu également donner une fourchette de la part de foncier réellement bâti sur cette catégorie et donc par défaut, donner une part du foncier résiduel pouvant potentiellement être bâti dans ces zones d'activités

économiques. En effet, 25% de bâtis sur une zone de 1 ha n'ont pas le même impact que 75% sur une zone de 100 ha.

Il en ressort qu'environ 54% de la surface du foncier des zones partiellement urbanisées est bâtie. Comme illustré en Figure 69, ces données nous permettent de quantifier le foncier encore vierge mis à disposition de nouvelles activités économique dans le cadre de la régularisation des enveloppes foncières dans les documents d'urbanisme.

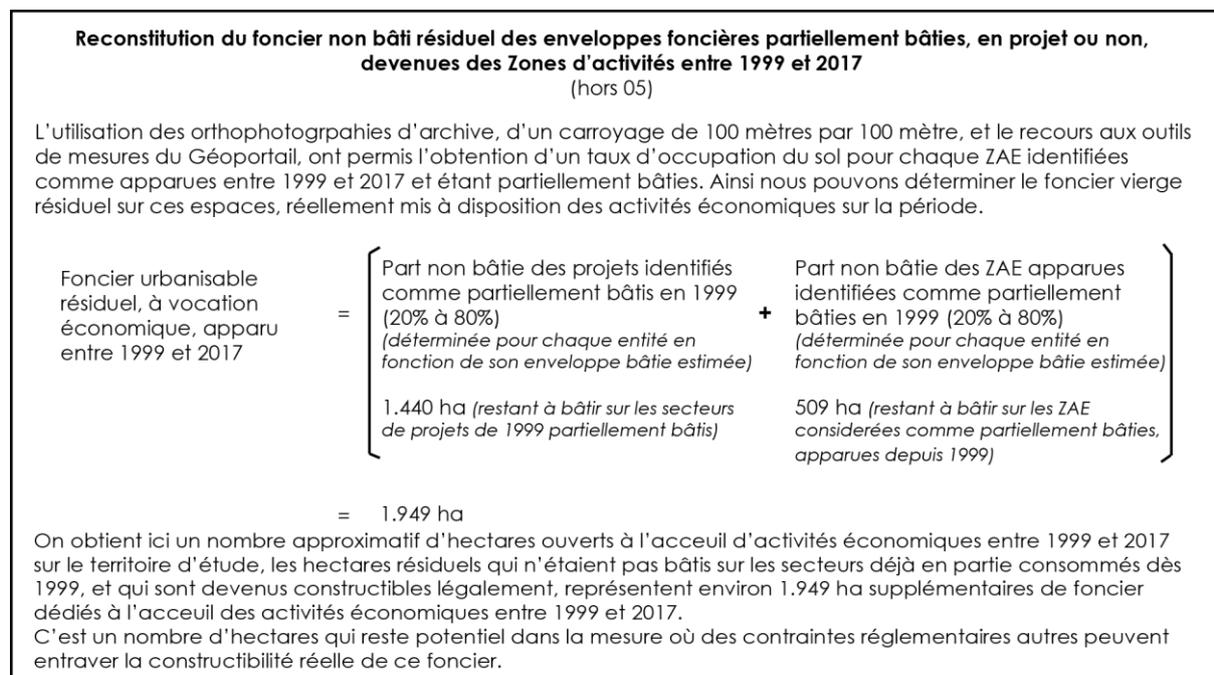


Figure 69 - Reconstitution du foncier résiduel non bâti présent sur les enveloppes foncières partiellement bâties, attribuées au développement économique entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Ces hectares de foncier disponible résiduels, issus des enveloppes foncières partiellement bâties devenues des ZAE entre 1999 et 2017 représentent environ 5.7% de l'enveloppe de foncier économique actuelle au niveau des départements étudiés. Par contre, dans les cas des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse, ce foncier résiduel représente 11% du foncier économique actuel de chacun de ces départements ; il est de 7% pour le Var. Et c'est seulement 3% du foncier économique des Alpes-Maritimes, et 4% des Bouches-du-Rhône qui est composé par ce foncier résiduel disponible.

Les hectares de foncier économique régularisés ne sont pas répartis de façon équilibrée entre les départements de la Région PACA. En agrégeant les zones apparues au règlement, mais déjà partiellement ou entièrement bâties avec les secteurs de projets déjà partiellement ou entièrement bâtis, il ressort que ces surfaces résiduelles représentent une part non négligeable du foncier économique actuel.

C'est en moyenne, 20% du foncier régional en ZAE actuellement, apparu comme ZAE sur la période ou identifié comme projet de développement, qui en réalité était déjà partiellement ou totalement bâti.

Ces zones et projets, entièrement bâtis, représentent des proportions différentes du foncier actuel des départements de la Région PACA. On retrouve par exemple (Tableau 10), 15,3% du foncier actuel du Vaucluse qui est composé par ces espaces de foncier entièrement bâtis en 1999 et identifiés comme des « créations » de foncier, et dans le cas des Alpes-Maritimes c'est 11,6 % du foncier économique qui est composé de ces zones considérées comme des « créations » de foncier économique, alors que bâties en intégralité. C'est donc une régularisation conséquente de ces fonciers de fait, qui s'est opérée entre 1999 et 2017. Pour autant, le foncier résiduel issu des zones et projets partiellement bâtis, correspond quant à lui à 12% du foncier actuel du Vaucluse contre seulement 3% du foncier économique actuel des Alpes-Maritimes. Le foncier résiduel issu des poches restantes dans les zones apparues et dans les projets de 1999 partiellement bâtis représente au niveau régional une part de 5,7% de son foncier actuel.

Département	Part du foncier (ha) bâti à plus de 80% en 1999 (projet et régulation de ZAE réglementaires) dans le foncier économique départemental actuel	Part du foncier (ha) résiduel des zones réglementaires et projets partiellement bâtis en 1999) dans le foncier économique départemental actuel
Alpes-de-Haute-Provence	1,2	11,3
Alpes-Maritimes	11,6	3
Bouches-du-Rhône	6,1	4,6
Var	5,4	7,4
Vaucluse	15,3	12,0

Tableau 10 - Part du foncier apparu dans les documents d'urbanisme, déjà partiellement ou totalement bâti, dans le foncier économique actuel. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

La Figure 70 présente les communes concernées par les enveloppes foncières apparues dans les documents d'urbanisme entre 1999 et 2017, issues uniquement de mécanismes de régulation réglementaire d'activités déjà en place en 1999 :

Communes ayant créé du foncier économique réglementaire disponible sur la période 1999/2017, au regard de l'ensemble du foncier économique apparu sur la même période

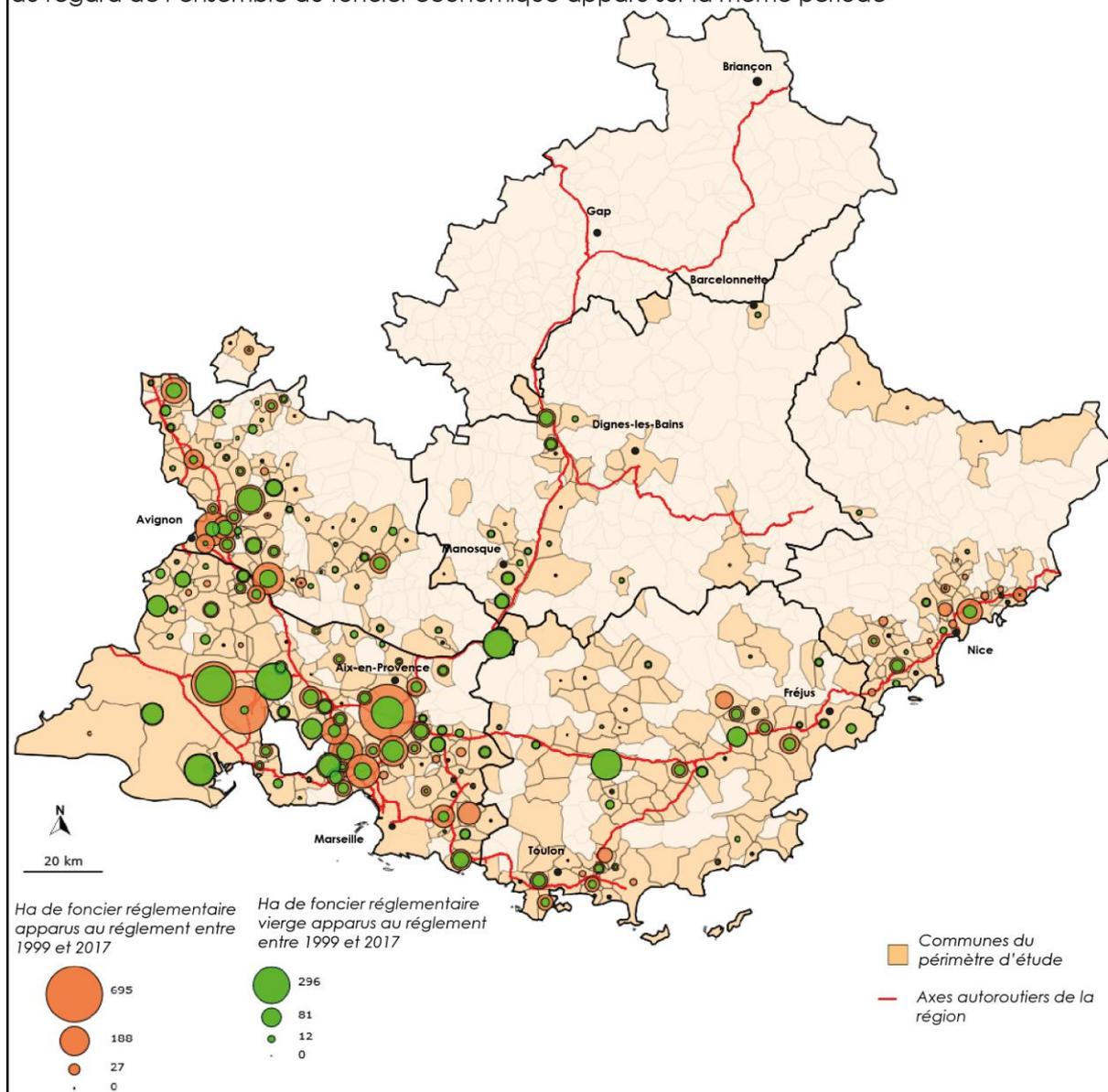


Figure 70 - Carte des communes ayant opéré une régularisation de foncier économique sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

3.2.3) Les disparitions de foncier économique

Si, entre 1999 et 2017 de nombreuses nouvelles zones d'activités réglementaires sont apparues ou ont été régularisées, d'autres ont en revanche disparu. Ainsi les premiers chiffres de création de foncier sont à temporiser au regard de ces hectares disparus. Ces ZAE, identifiées comme destinées à accueillir des activités dans les archives des POS de 1999, et qui sont aujourd'hui absentes de la base de données des ZEA de 2017, peuvent avoir subi plusieurs types d'évolutions :

- Une suppression dans le règlement purement et simplement, sans pour autant être vidées de leurs activités ; l'usage premier de zone d'activités a pu subir une évolution, en changeant la destination du foncier, vouant ces secteurs à d'autres usages ;

- Une spécialisation dans le règlement qui a pu se transformer, et qui tout en maintenant les activités en place, n'en autorise aucune autre et qui donc ne permet plus d'intégrer ces zones dans le référentiel construit sur le socle du zonage d'activité dans les documents d'urbanismes.

En somme, les zones disparues sont intéressantes à traiter pour comprendre les mécanismes à l'œuvre derrière ces changements et pour ajuster les chiffres de la mise à disposition de foncier sur la période 1999/2017.

a) Les zones disparues et leurs territoires

Au total, 139 ZAE ont disparu de notre terrain d'étude entre 1999 et 2017. Cela correspond à environ 1.020 ha de ZAE, répartis sur 66 communes. Cette superficie représente l'équivalent de 4% du total des ZAE actuellement existantes sur notre terrain d'étude). Par effet de structure (les Bouches-du-Rhône concentrant le plus grand nombre d'hectares de foncier économique), une grande majorité de ces disparitions de ZAE concerne les Bouches-du-Rhône qui, à elles seules, comptabilisent 560 ha de perte de foncier économique réglementaire. En revanche, c'est ensuite le département du Var qui comptabilise le plus de pertes d'hectares de foncier économique réglementaire, alors même qu'il héberge relativement peu de ZAE.

Néanmoins, des caractéristiques des ZAE disparues permettent de relativiser ces pertes de foncier économique de droit. En effet, certaines de ces zones d'activités étaient très étendues en 1999, et marquées par des périmètres parfois exagérés en comparaison de l'occupation du sol à cette date. Ainsi, leur disparition peut aussi résulter tout simplement d'une mise en ordre de la planification lors du passage d'un POS à un PLU (incitant à des définitions plus claires et précises des différents zonages). Il n'en demeure pas moins que ces mises en ordres des ZAE ont pu être favorisées par une forme de raréfaction progressive de la ressource foncière.

La Figure 71 localise à l'échelle communale les disparitions de foncier économique entre 1999 et 2017. C'est la ville de Marseille qui en concentre le plus, pour plusieurs raisons. Au-delà de l'évident effet de taille, son passé industriel a favorisé l'imbrication de quartiers de faubourgs et d'activités liées au port. Du fait de la cessation de plusieurs activités et de l'intensité du renouvellement urbain dans les zones péri-centrales, il en résulte une forte propension à la mutation des usages du sol. L'arrêt ou le déménagement d'une seule entreprise pouvant vider la zone de toute activité, ces zones en cœur de ville ont tendance à changer de zonage en priorité dans une optique de rationaliser le tissu urbain. Ce cas de figure se retrouve régulièrement sur le territoire.

Le foncier économique réglementaire disparu sur la période 1999/2017

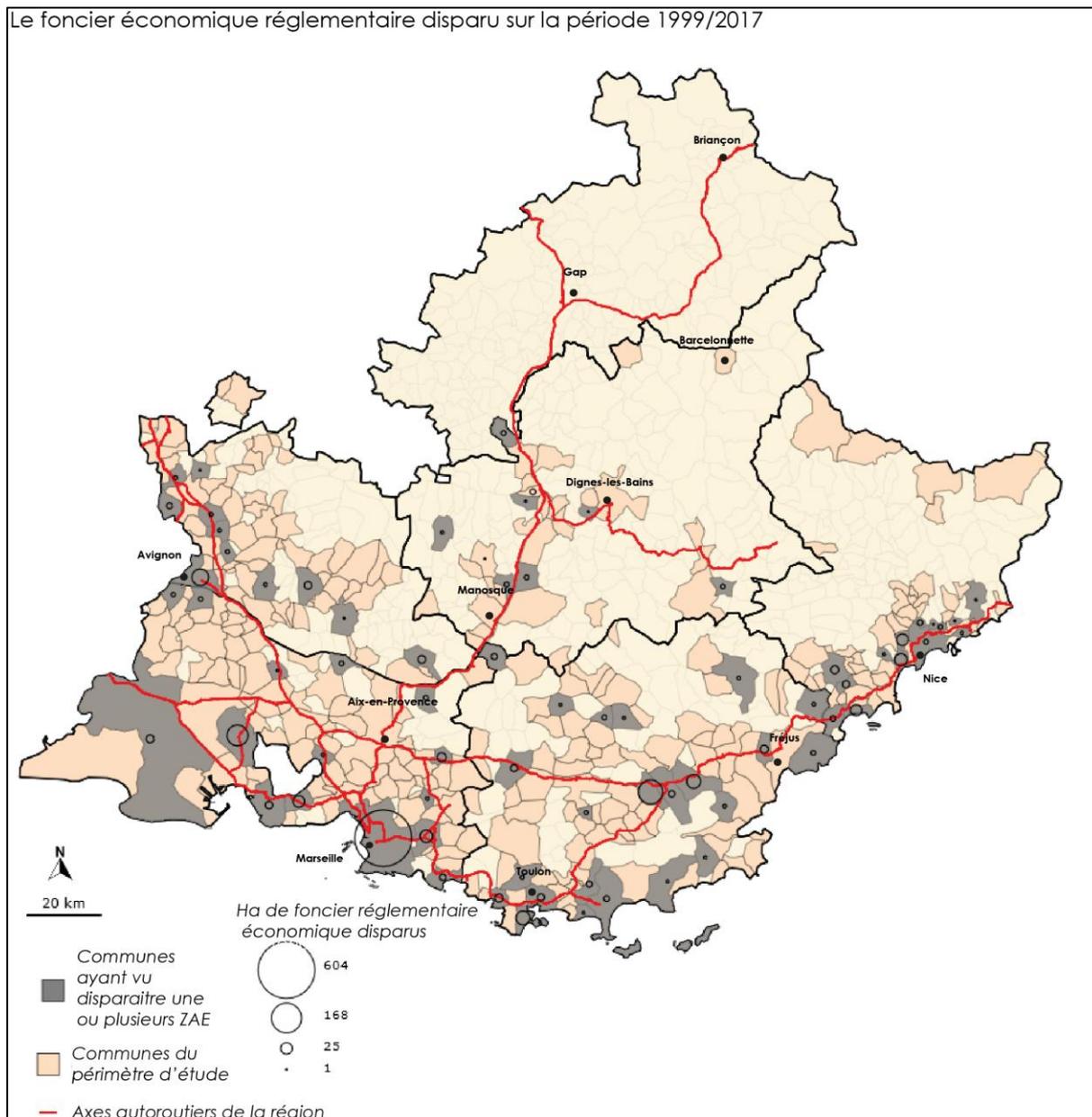


Figure 71 – Carte des communes ayant vu disparaître du foncier économique sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Dans certains cas, la disparition des ZAE n'implique pas pour autant la disparition des activités qui y étaient localisées. Des bâtiments d'activité se retrouvent alors imbriqués dans des milieux urbains, sur du foncier qui ne leur est plus réglementairement affecté. C'est d'ailleurs très souvent le cas dans les Bouches-du-Rhône, notamment à Marseille où de nombreuses enveloppes de foncier d'activités en 1999 ne sont plus identifiées comme ZAE actuellement, bien que hangars et bâtiments d'activités y soient encore présents (Cf. Figure 72).

Disparition de foncier économique et transformation d'une ZAE en zone mixte



Image 1 : Extrait archive POS, orthophotographie 1998, Marseille (13)

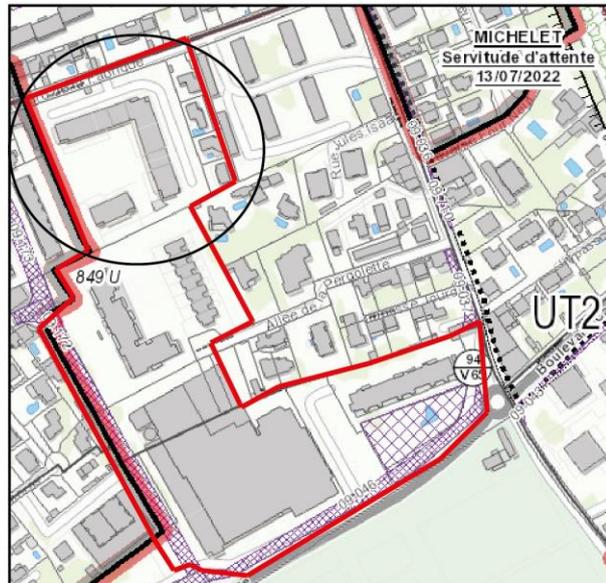


Image 2 : Extrait du plan de zonage du PLU de Marseille (13), approuvé en juin 2013



Image 3 : Image Géoportail 2019, Marseille (13)

La ZAE identifiée au POS d'archive sur la commune de Marseille a disparu au PLU actuel. On observe qu'en 1999 deux grands bâtiments d'activités sont présents sur la zone et qu'aujourd'hui seul le centre commercial est toujours existant.

A la place du bâtiment d'activité disparu se trouvent maintenant des logements (collectif et de l'individuel). De même, sur le terrain vierge central de la ZAE disparue et sur une partie de l'ancienne emprise du bâtiment d'activité, se trouvent aujourd'hui plusieurs immeubles de logements.

Ainsi, la ZAE a disparu avec une partie de ses activités. Des activités économiques demeurent, mais sur un secteur maintenant résidentiel, où le zonage réglementaire est spécifique aux «tissus discontinus de types collectifs denses et/ou à densifier» (Règlement d'urbanisme, Tome 1, page 186)

Figure 72 - Foncier économique existant en 1999 et disparu en 2017 - Activités résiduelles et mutations résidentielles Réalisation L. Thomas (2021).

b) Cas particuliers de disparition de foncier économique réglementaire

Certaines zones identifiées comme ayant disparu ont parfois été intégrées dans les documents d'urbanisme locaux sous la forme de zonages spécifiques, autorisant seulement le maintien des activités en place, tout en empêchant tout changement sur ces secteurs. C'est ce que nous appelons la spécification réglementaire. Dans ce cas de figure, le foncier économique n'apparaît plus en tant que ZAE, mais est identifié d'une manière différente dans le document d'urbanisme, puisque ce dernier autorise, à l'exclusion de tout autre usage du sol, le maintien de l'activité en place au travers d'un zonage spécifique exclusif. Plus qu'une disparition de foncier économique réglementaire, il s'agit donc plutôt d'un processus inhérent au passage d'un POS à un PLU, et apte à assurer la pérennité de ces activités et

la prise en compte de leur environnement. On trouve quelques exemples de cette spécification réglementaire : la centrale photovoltaïque de Fuveau, la centrale électrique de Salon-de-Provence (toutes deux dans les Bouches-du-Rhône), ou encore une ancienne petite zone de la commune de Châteauneuf-Val-Saint-Donat.

D'autres cas particuliers laissent apparaître un secteur déjà identifié comme ZAE en 1999, mais aujourd'hui devenu une AU (zone future de développement), alors même que des activités s'y sont développées entre temps (ce cas de figure peut s'expliquer par un document d'urbanisme retoqué). Le cas d'Aubignosc (Vaucluse) illustre ce paradoxe : bien que le PLU date de 2013, les images d'archives de *GoogleMap* permettent de bien constater l'installation de nouvelles entreprises entre temps (cf. Figure73). Ce type de cas peut aussi relever d'une volonté de maîtrise de l'urbanisation en l'ouvrant progressivement et sous contrôle, grâce au maintien du secteur en zone de projet.

Disparition de foncier économique et transformation de la zone en projet



Image 1 : Extrait archive POS, orthophotographie 2000, Aubignosc (04)

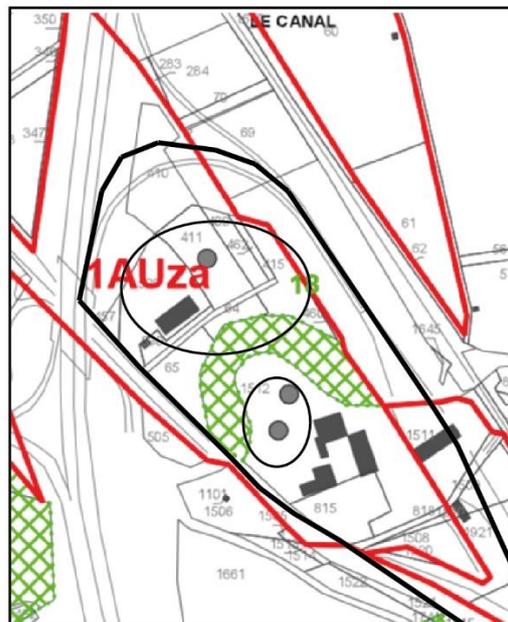


Image 2 : Extrait du plan de zonage du PLU d'Aubignosc (04), approuvé en 2013



Image 3 : Géoportail 2019, Aubignosc (04)

La ZAE identifiée au POS d'archive, incluant à ce moment là une station de péage, est aujourd'hui devenue une zone dite «à urbaniser» dont le périmètre global a été étendu.

Aujourd'hui ce n'est donc pas encore du foncier considéré comme disponible, mais comme du foncier de projet.

Nous pouvons remarquer l'apparition de plusieurs bâtiments d'activités sur la période étudiée.

Concrètement, la ZAE a donc disparu du recensement du foncier alloué aux activités économiques, mais sera dans le futur une nouvelles zone ouverte à l'urbanisation pour le développement économique, si cette vocation réglementaire demeure dans le document d'urbanisme en vigueur.

Figure 73 - Foncier économique existant en 1999 et disparu en 2017 - Du foncier économique bâti redevenu du foncier de projet de développement futur en 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).

Il est également apparu, lors de l'étude des PLU et des éléments de zonages POS, que de petites zones d'activités mixtes, mêlant bâtiments d'activités et espaces d'habitation, se retrouvaient souvent reclassées : perdant le statut de ZAE qu'elles avaient dans le POS en 1999, elles s'orientent vers des zones plus mixtes dans les PLU actuels, autorisant le développement de certaines activités en parallèle de la fonction résidentielle. Contrairement aux cas de spécifications réglementaires ou de déclassement des ZAE en zones AU, cette réorientation vers des zones mixtes laisse la possibilité, sans une maîtrise stricte de l'implantation des logements, d'une exclusion définitive des activités économiques.

3.2.4) Bilan foncier économique

a) les chiffres du foncier économique mobilisable

Nous sommes désormais en mesure d'établir le nombre global d'hectares de foncier économique apparus réglementairement sur la période retenue et sur le périmètre de l'étude. On compte d'une part les zones d'activités qui relèvent de la création pure et les vrais projets identifiés en 1999 au POS qui sont effectivement devenus des ZAE, tous deux étant bien entendu non bâtis en 1999, et donc faciles à comptabiliser en nouveaux hectares de foncier économiques. Mais, d'autre part, on compte également ces zones d'activités apparues aux zonages des documents d'urbanisme, déjà partiellement ou totalement bâties en 1999 et les projets de développement économiques identifiés aux POS de 1999, devenus de vraies ZAE, mais qui étaient, eux aussi, déjà partiellement ou totalement bâtis. Concernant ces zones d'activités et ces projets, dont tout le foncier n'était donc pas disponible, il convient donc de ne comptabiliser que les poches de foncier encore disponibles au sein de ces périmètres.

En somme, on peut ainsi reconstituer le foncier économique réglementaire vierge réellement mis à disposition des activités économiques entre 1999 et 2017 (Figure 74). Ces hectares de foncier économique de droit correspondent aux gisements fonciers réels, sans qu'il soit toutefois possible d'évaluer la constructibilité effective de ce foncier mis à disposition des activités économiques.

**Reconstitution du foncier réglementaire vierge
réellement mis à disposition des activités économiques entre 1999 et 2017
(hors 05)**

Si on approfondit les calculs en terme de foncier potentiellement consommable par de nouvelles activités économiques, c'est à dire en ne comptabilisant comme nouveaux fonciers économiques que ceux qui n'étaient pas urbanisés en 1999, donc sans bâti, et qui sont devenus urbanisables entre temps.

Voici quels sont les résultats :

Nouveau foncier urbanisable, à vocation économique, apparu entre 1999 et 2017	=	<table border="0"> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;"> - Projets vierges - Part non bâtie des projets identifiés comme partiellement bâtis en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i> </td> <td style="vertical-align: middle; padding: 0 10px;">+</td> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;"> - Création de foncier vierge - Part non bâtie des ZAE apparues en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i> </td> </tr> </table>	- Projets vierges - Part non bâtie des projets identifiés comme partiellement bâtis en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i>	+	- Création de foncier vierge - Part non bâtie des ZAE apparues en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i>
- Projets vierges - Part non bâtie des projets identifiés comme partiellement bâtis en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i>	+	- Création de foncier vierge - Part non bâtie des ZAE apparues en 1999 (20% à 80%) <i>(déterminée pour chaque entité en fonction de son artificialisation estimée)</i>			

Soit :

Nouveau foncier urbanisable, à vocation économique, apparu entre 1999 et 2017	=	<table border="0"> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;"> 1.005 ha 1.440 ha <i>(restant à bâtir sur les secteurs de projets de 1999 partiellement bâtis)</i> </td> <td style="vertical-align: middle; padding: 0 10px;">+</td> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;"> 1.500 ha 509 ha <i>(restant à bâtir sur les ZAE considérées comme partiellement bâties, apparues depuis 1999)</i> </td> </tr> </table>	1.005 ha 1.440 ha <i>(restant à bâtir sur les secteurs de projets de 1999 partiellement bâtis)</i>	+	1.500 ha 509 ha <i>(restant à bâtir sur les ZAE considérées comme partiellement bâties, apparues depuis 1999)</i>
1.005 ha 1.440 ha <i>(restant à bâtir sur les secteurs de projets de 1999 partiellement bâtis)</i>	+	1.500 ha 509 ha <i>(restant à bâtir sur les ZAE considérées comme partiellement bâties, apparues depuis 1999)</i>			

Nouveau foncier urbanisable, à vocation économique, apparu entre 1999 et 2017	=	4.454 ha	Et c'est donc au total près de 9.292 ha réglementaires qui sont apparus sur la période étudiée, mais seulement 4.454 ha qui sont potentiellement mobilisables pour l'installation de nouvelles activités économiques. Sur la période c'est aussi 1.015 ha de zones réglementaires qui ont disparu.
---	---	----------	--

On obtient ici un nombre approximatif d'hectares ouverts à l'accueil d'activités économiques entre 1999 et 2017 sur le territoire d'étude, en additionnant aux zones vierges créées et projets vierges, les hectares résiduels non bâtis des sur les secteurs déjà en partie consommés dès 1999, et qui sont devenus constructibles légalement sur la période.

C'est un bilan d'environ + 8.277ha de zones réglementaires créées et de 4.454ha de potentiellement constructibles

Figure 74 - Détails de la reconstitution de l'enveloppe foncière vierge allouée aux activités économiques entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

Ces nouveaux fonciers économiques zonés se répartissent globalement sur le territoire d'étude comme représenté par la Figure 75 :

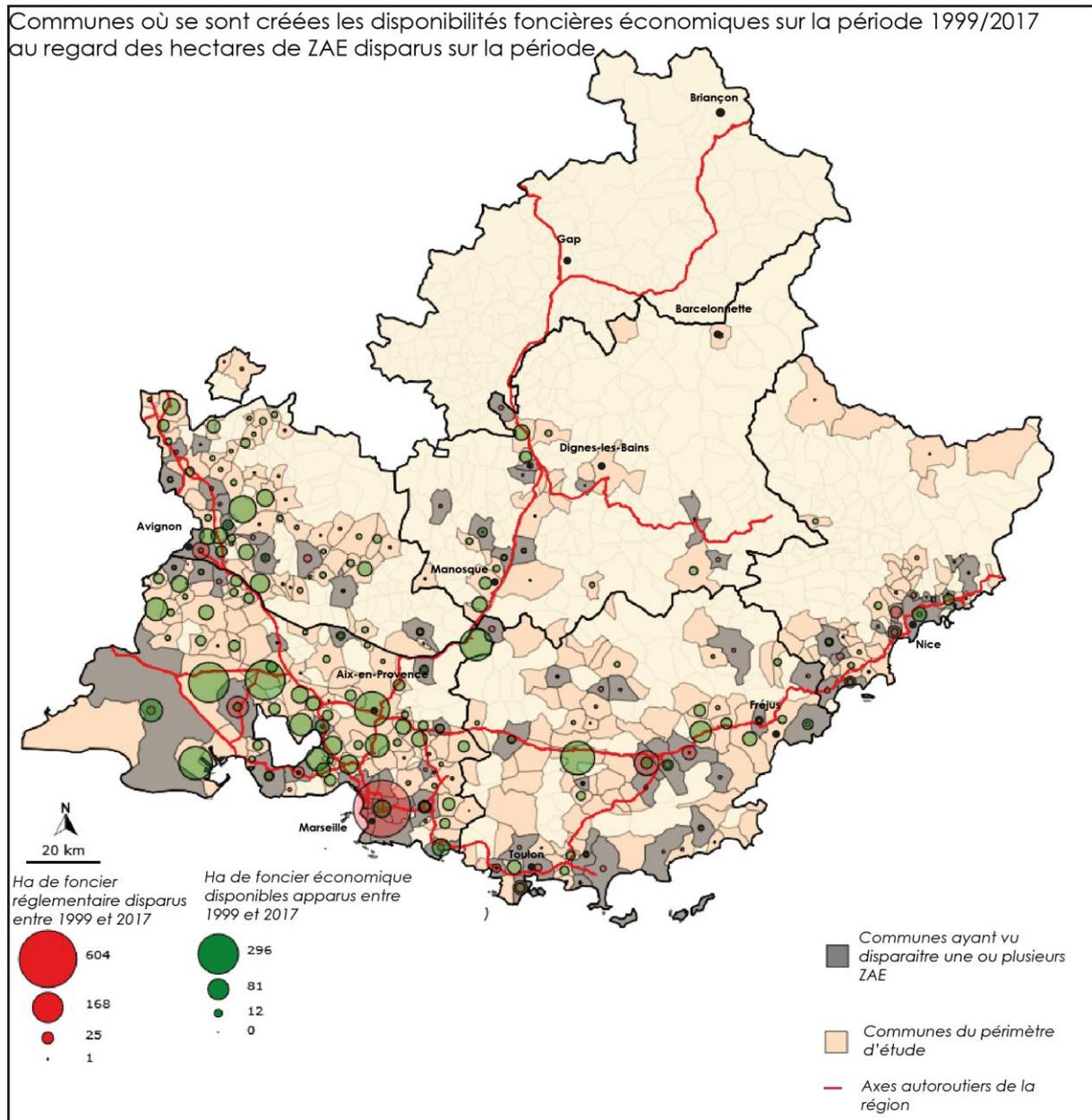


Figure 75 - Carte de la répartition des enveloppes foncières économiques non bâties (nouvelles et/ou résiduelles) sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

On distingue assez nettement une tendance à la création de foncier autour du pôle aixois, de l'étang de Berre et dans la Crau et la Camargue. Plus généralement, les Bouches-du-Rhône confirment leur rôle moteur dans la création de foncier économique en Région PACA. De manière plus modérée, on constate également une importante création de foncier économique de droit dans les zones non montagneuses du Vaucluse et dans la partie orientale du département du Var, le long de l'A8. Cette dernière dynamique pourrait résulter du report de certaines activités du département des Alpes-Maritimes, où plusieurs chefs d'entreprises (notamment dans le secteur industriel, selon les entretiens menés dans le cadre du programme de RTID) témoignent de la difficulté à trouver du foncier pour s'installer ou se développer.

Il convient de mettre en regard de ces gains de foncier économique réglementaire les pertes de foncier économique, correspondant à la superficie des anciennes ZAE qui ont aujourd'hui perdu leur vocation économique. Il est alors possible de déterminer la perte de foncier d'activités sur la période étudiée, et d'évaluer le gain net de foncier économique. On ne soustraira cependant pas directement au foncier disponible net les hectares disparus, même si certaines de ces zones disposaient de potentiels fonciers intéressants, dans la mesure où la plupart étaient déjà bâties. Ainsi, même si les activités y sont aujourd'hui menacées, voir déjà déplacées ou disparues, certaines peuvent demeurer sur place malgré tout.

C'est ainsi une création nette de foncier d'activité mobilisable de 4454 ha sur la période 1999/2017 sur le territoire d'étude (hors Hautes-Alpes), nouvelles zones d'activités et projets confondus, et en parallèle une disparition de 1.015 ha de zones réglementaires au profit d'autres occupations du sol.

b) Une consommation de foncier par les activités économiques à relativiser

L'approche en termes de foncier consommable prend tout son sens au regard des problématiques actuelles d'artificialisation du foncier. On peut en effet estimer que, en moyenne annuelle, ce sont environ 190 ha de foncier qui sont consommés⁸⁵ par les activités économiques depuis 1999 dans notre zone d'étude. Rapporté à l'échelle départementale, ce chiffre revient à une consommation moyenne de 38 ha par année et par département.

Ce chiffre peut être mis en perspective avec la consommation de terres agricoles et naturelles. Grâce aux données d'OCSOL du CRIGE PACA, les travaux du SRADDET estiment l'artificialisation des terres agricoles à 3.125 ha agricoles et celles des espaces forestiers à 2.814 ha entre 2006 et 2014. Cela correspond à une consommation annuelle moyenne agrégée de 740 ha environ à l'échelle de la Région PACA (SRADDET, 2019). Il est toutefois difficile de comparer ces données puisqu'elles sont calculées à partir de deux découpages territoriaux différents⁸⁶ et qu'elles sont issues de méthodologies très différentes, aux objectifs différents qui plus est. On notera également que les fonciers économiques créés ne sont pas forcément consommés (mais demeurent potentiellement consommables) : ainsi certaines zones ou certains secteurs dans les zones d'activités pourront ne pas être recensés dans l'étude des consommations foncière de l'OCSOL. De plus, nous ne considérons ici seulement les espaces d'activités réglementaires et non pas les espaces autres que ZAE qui peuvent être occupés par des activités économiques (les zones de fait, les activités économiques diffuses en tissu urbain, activités résiduelles sur des ZAE déclassées...). Toutefois ces chiffres nous permettent de nuancer et de relativiser la place prise par les activités économiques, support du développement économique local, de l'emploi et de la compétitivité, dans la consommation foncière globale sur notre territoire. D'autant plus que si à ce jour il existe de bien nombreuses zones de fait, non réglementées, et d'activités disséminées un peu partout sur

⁸⁵ Nous insistons sur l'aspect potentiel de cette consommation dans la mesure où ce n'est pas parce que du foncier est alloué à l'activité économique qu'il est obligatoirement consommé. Comme nous l'avons vu, ce foncier peut être grevé de servitudes, ou de contraintes réglementaires le rendant impropre à la construction et à l'usage. De plus, pour simplifier, nous partons ici du postulat que le foncier économique est consommé par des activités économiques, ce qui n'est pas toujours le cas, comme nous l'avons vu précédemment.

⁸⁶ Les différences entre l'artificialisation en général et celle liée à l'activité économique sont malgré tout si importantes qu'on ne peut les imputer au seul fait que le département des Hautes-Alpes soit absent de notre territoire d'étude.

le territoire, la tendance actuelle à un durcissement accru de la mise en œuvre et du respect du Code de l'Urbanisme, tend à laisser penser qu'à terme, hors des fonciers qui leurs seront dédiés, les activités ne pourront plus se développer en tissu urbain, sauf à y être expressément autorisées, ce qui est le cas généralement des activités résidentielles (commerces de proximité, bureaux...).

c) Approche géographique de l'évolution du foncier économique

Sur notre territoire d'étude, ces nouveaux fonciers économiques zonés se répartissent majoritairement dans le département des Bouches-du-Rhône. Suivent le Vaucluse et le Var. Si on laisse de côté les périmètres administratifs, on note le rôle des axes autoroutiers, et notamment de l'A8, dans le développement de ces nouvelles zones d'activités (Figure 76).

À l'inverse, sur la bande littorale et le long de l'axe de l'A50, on retrouve nombre de communes qui enregistrent une perte de foncier économique sur la période.

Le département des Bouches-du-Rhône présente un cas où le foncier conséquent préexistant stagne ou diminue sur la ville de Marseille et son pourtour étendu au sud de l'Etang-de-Berre, quand la rive nord de l'Etang-de-Berre et les communes entre Aix-en-Provence et Marseille développent en revanche beaucoup de foncier économique réglementaire.

Bilan des dynamiques du foncier économique sur la période 1999/2017

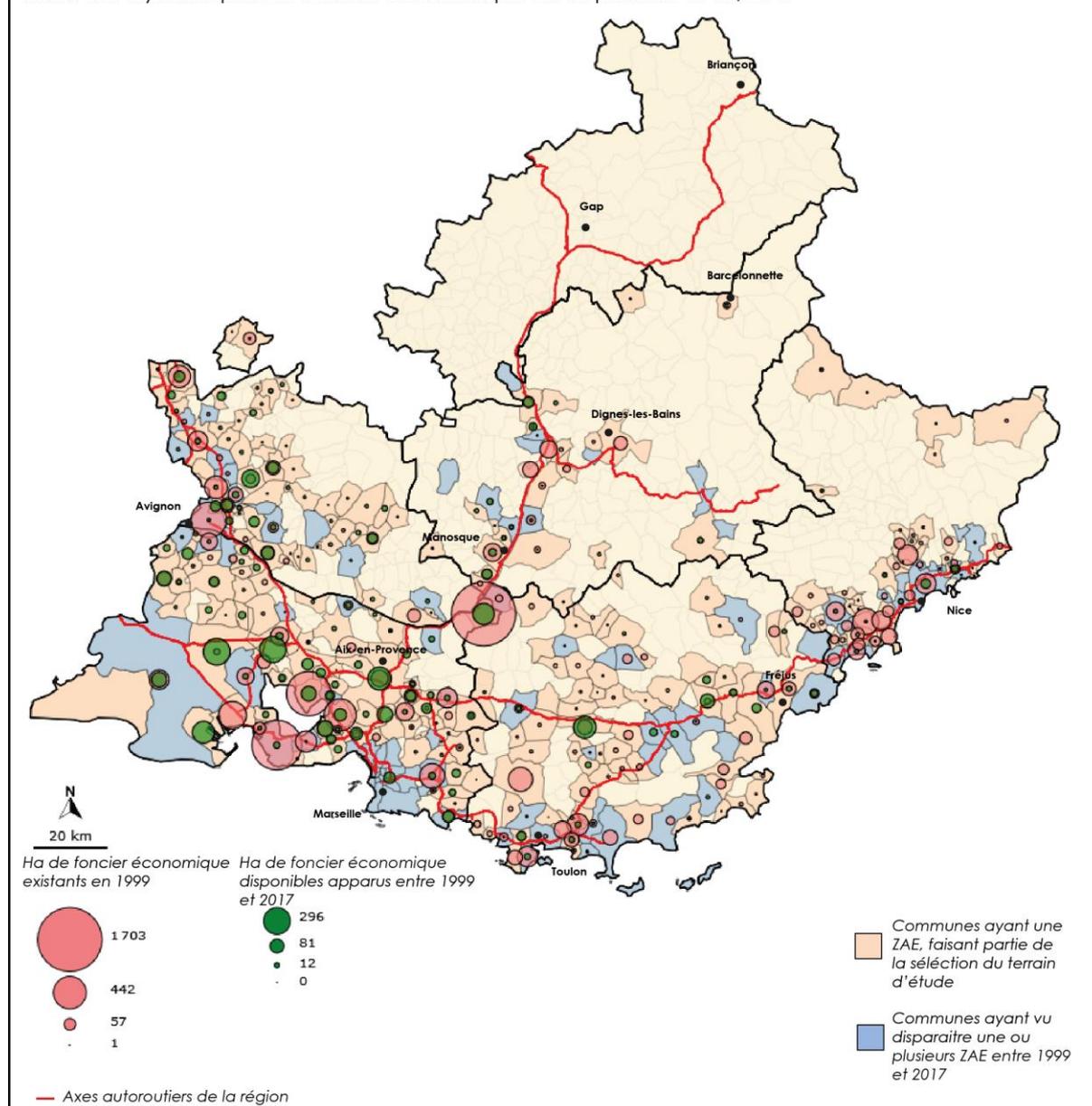


Figure 76 - Cartes des dynamiques foncières économiques sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).

À une échelle plus agrégée (Tableau 11), il est possible de dresser le bilan foncier économique à l'échelle des départements de la Région.

Départements	Poids du foncier réglementaire disparu par rapport au foncier réglementaire existant actuellement	Poids de la création de foncier réglementaire dans le foncier actuel (Projets, régularisations, création pure)	Poids de la création de foncier réglementaire ET disponible dans foncier actuel	Poids de la création nette de foncier réglementaire : Le disponible moins le disparu dans le foncier actuel	Part respective des départements dans la création régionale nette de foncier réglementaire entre 1999/2017 (Le disponible moins le disparu)
--------------	---	--	---	---	---

Alpes-de-Haute-Provence	3,0%	27,5%	18,6%	15,6%	5%
Alpes-Maritimes	4,6%	19,5%	5,1%	0%	0%
Bouches-du-Rhône	2,4%	23,8%	11,6%	8,1%	62,2%
Var	7,8%	33,6%	18,9%	9,8%	10,2%
Vaucluse	1,6%	50,0%	21,3%	18,6%	22,6%
Total sur la Région PACA (hors Hautes-Alpes)	3,0%	27,4%	13,1%	9,1%	100%

Tableau 11 - Synthèse par département du foncier vierge dédié aux activités économiques apparu entre 1999 et 2017. *Source et réalisation : L. Thomas (2021)*

Tout d'abord, concernant le poids dans le foncier économique existant, du foncier économique disparu des documents d'urbanisme, deux territoires se démarquent, les Alpes-Maritimes et le Var, en ayant les parts les plus importantes de foncier disparu par rapport au foncier existant en 2017.

Il apparaît également que les territoires qui ont réellement créé un foncier économique disponible sur la période sont le Vaucluse et les Alpes-de-Haute-Provence, dans la mesure où près de 20% de leur foncier économique réglementaire actuel est composé de nouveaux fonciers apparus entre 1999 et 2017. Ces chiffres sont à relativiser au regard des zones disparues entre-temps, laissant quand même ces deux territoires avec une nette avance par rapport aux autres.

On remarque également qu'en termes de nombre d'hectares, le département des Bouches-du-Rhône reste le principal fournisseur de foncier économique de la Région PACA.

Globalement, le foncier économique augmente sur la période étudiée, mais cette augmentation cache donc bien des disparités, incluant la disparition de nombreuses enveloppes de foncier d'activités. Cette croissance se traduit de façon bien différente entre les 5 départements concernés puisque plus de 60% du foncier vierge apparu se situe dans les Bouches-du-Rhône. De plus, seul le département des Alpes-Maritimes enregistre une perte de foncier économique (perte de 0.2%). Toutefois, reste encore à relativiser l'importance des enveloppes foncières disparues, en effet ces dernières pouvaient ne pas toujours être en adéquation avec les besoins des activités, notamment en termes de localisation et d'accessibilité, légitimant leur disparition au profit de création éventuelle de nouvelles enveloppes plus adéquates.

3.3) Les dynamiques de transformation observées au sein des enveloppes de foncier économique

En parallèle de l'étude des zones d'activités économiques réglementaires du territoire et de leurs évolutions en termes de nombre d'hectares, nous avons pu identifier des mutations au sein même de ces entités.

Ces transformations internes sont à mettre en perspective dans la mesure où, sur la période étudiée, d'importants changements conjoncturels ont également été relevés, comme synthétisés précédemment.

L'étude de l'évolution du foncier économique dans le détail est l'occasion de se pencher plus en avant dans la composition et dans les trajectoires évolutives en matière d'emplois, des territoires étudiés.

3.3.1) Des ZAE de plus en plus tournées vers l'emploi présentiel

Conformément aux évolutions de la structure d'emploi local en Région PACA, on retrouve parmi les transformations du foncier économique une tendance au développement des activités présentes.

Il est toutefois délicat de travailler sur le contenu des zones d'activités dans le détail, y compris parce que plusieurs approches sont possibles. La première d'entre elles renvoie à l'entrée réglementaire. C'est-à-dire qu'elle renvoie à la liste des activités autorisées explicitement à s'installer sur un foncier dans un document d'urbanisme. Cette lecture n'est pas optimale dans le sens où, souvent, le règlement fonctionne par défaut : il exclut certaines activités, sans qu'on soit sûr pour autant que celles qui sont autorisées soient effectivement présentes. Il convient cependant de noter que certains règlements peuvent par contre être très stricts, et permettent donc de garantir la vocation réglementaire d'une zone quand elle est exclusivement réservée à un type d'activités⁸⁷. C'est par exemple le cas de la zone industrielle de Carros, de la zone logistique de Saint-Martin-de-Crau, ou de la zone commerciale de Sudalparc à Cagnes-sur-Mer. Se pose par ailleurs la question de la pérennité de ladite vocation réglementaire : le règlement s'applique lors de la constructibilité accordée pour un bâtiment dans une zone, mais lors de la cession d'un bâtiment, comment conserver l'application d'un règlement qui s'applique à la constructibilité du sol ? On ne peut pas maîtriser la division interne d'un hangar déjà bâti en plusieurs lots commerciaux par exemple, on pourra cependant contraindre au travers du PLU l'évolution de l'écorce du bâti (ouverture, accès...).

Une deuxième approche consiste à déterminer la vocation d'usage d'une zone en fonction des activités installées. Cette approche est également compliquée en raison de limites techniques. En effet, il faudrait

⁸⁷ Par convention, ce sont les articles 1 et 2 du règlement d'urbanisme d'un PLU qui spécifient les activités interdites (et donc par défaut les activités autorisées) ainsi que les activités autorisées sous conditions particulières à s'installer sur un zonage spécifique dans une commune.

pour cela bénéficier d'un fichier géolocalisé des établissements, précis et tenu à jour régulièrement, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, le fichier SIRENE souffre pour ce faire de trop de lacunes.

Pour traiter ce sujet complexe, les CCIT ont mis en place une méthodologie détaillée lors de la réalisation de leur base de données, reposant sur les données qu'elles détiennent et qu'elles peuvent incrémenter : le fichier consulaire. Ainsi, elles proposent l'approche suivante pour déterminer l'usage des zones d'activités qu'elles répertorient, permettant d'en déduire des vocations liées à l'occupation du sol (Figure 77).

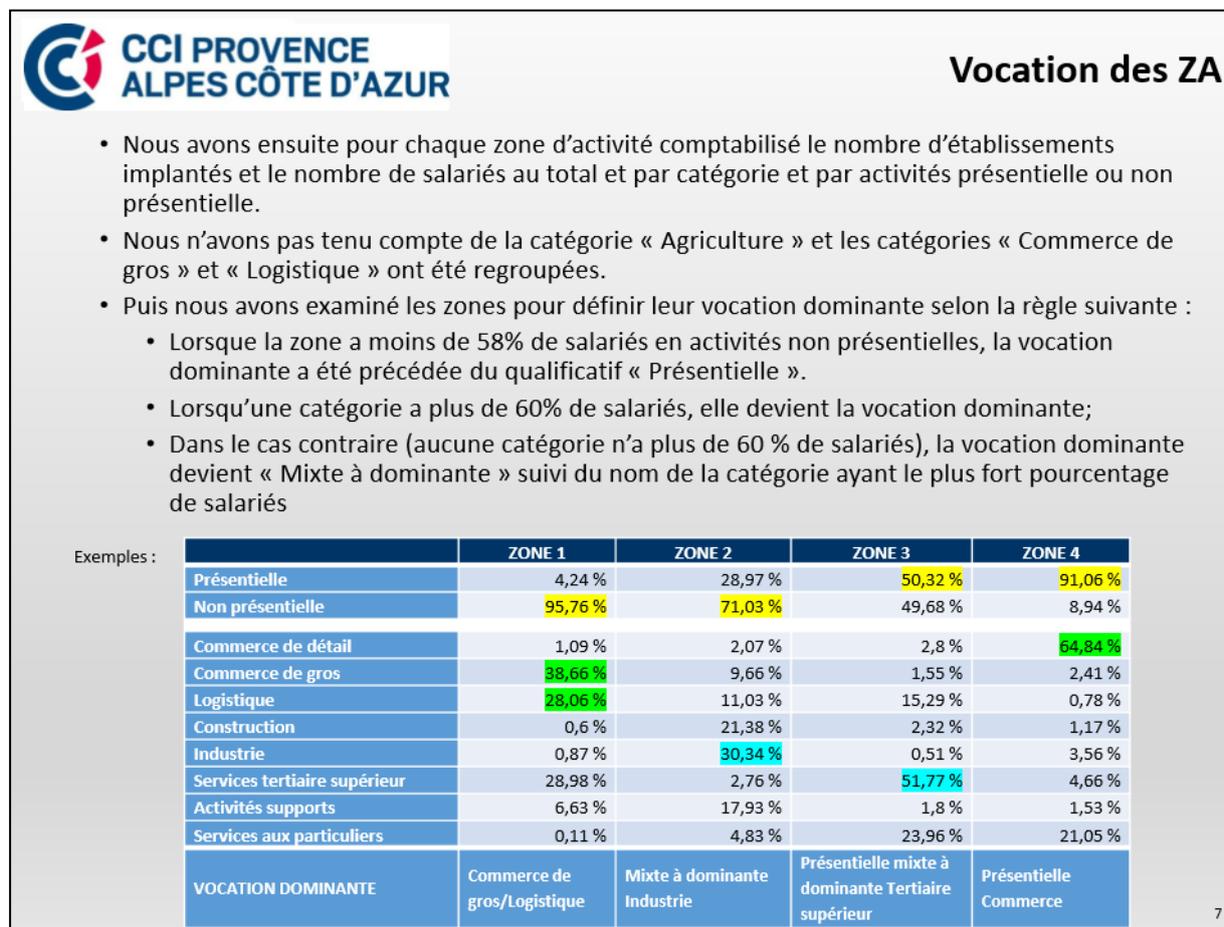


Figure 77 - Méthodologie des CCIT dans la détermination des vocations économiques des ZAE-Source et réalisation : CCIMP (2015).

Cette approche permet d'articuler la catégorie d'activité des établissements avec le poids de l'emploi par secteur d'activités, donnant ainsi une qualification argumentée de la vocation d'usage d'une zone d'activités (Tableau 12). En revanche, il convient de préciser que ce travail a été mené par les CCIT sur une grande partie des ZAE de leurs territoires, mais pas sur leur totalité. En effet, et c'est là une de leurs limites notables, ces travaux se basent sur le fichier consulaire complété par le fichier SIRENE. Or comme on l'a vu pour SIRENE, ces deux fichiers ne sont pas toujours correctement géolocalisés, et nécessitent de très longs et minutieux travaux de redressement. Ainsi, certaines zones se peuvent se retrouver sans données et donc sans vocation d'usage affichée, mais aussi sans spécificité dans le règlement du PLU, ne permettant donc pas de déterminer une vocation réglementaire non plus. Quoiqu'il en soit, ce type de travail souffre aussi de limites quand il aboutit à qualifier une ZAE de « mixte », cas de figure récurrent.

Sur la base des données fournies par les CCIT quant à la vocation d'occupation du foncier en ZAE et les éléments issus du Fichier Consulaire pour affiner certains cas manquants, il a été possible de traiter 962 zones sur les 1259 du recensement initial des CCIT.

Vocation (d'après la méthode des CCIT, liée à l'occupation du foncier)	Ensemble des ZAE du recensement CCIT de 2017 (en % d'ha)	Ensemble des ZAE du recensement CCIT de 2017 SANS FOS-SUR-MER (en % d'ha)
Commerce de gros/logistique	3.8%	5.2%
Activités présentielle de type commerces et services	24.8%	33.5%
Activités productives, notamment industrielles	40.2%	19.1%
Activités tertiaires supérieures de recherche et enseignement	6.6%	8.9%
Mixte (Somme des 5 catégories mixtes identifiées)	22.0%	29.8%
- mixte sans dominante spécifiée	8.0%	10.8%
- mixte dominante commerce de gros/logistique	0.03%	0.04%
- mixte à dominante productive	7.9%	10.7%
- mixte à dominante présentielle	3.0%	4.1%
- mixte à dominante activités tertiaires supérieures	3.1%	4.2%
Pas de vocations renseignées	2.6%	3.5%
Total	100%	100%

Tableau 12 - Synthèse des vocations d'usage des ZAE du recensement des CCIT 2017 (1259 ZAE), avec et sans Fos-sur-Mer. Source : CCIT (2016) ; Réalisation : L. Thomas (2021).

Le tableau 12 dresse le bilan des vocations des ZAE en fonction des types d'activités présentes sur les zones. Il est en ressort, si on exclut la zone de Fos-sur-Mer qui par sa taille considérable et son très faible taux d'occupation biaise trop amplement les résultats, une majorité de ZAE à vocation présentielle (commerces et services), et une part non négligeable des ZAE à vocation productive industrielle.

Toutefois, la forte proportion de zones dites mixtes appelle à la vigilance. En effet, au sein de ces zones mixtes sont présents 10,8% d'hectares tournés vers une dominante productive, qui s'accommode assez mal d'un statut de zone mixte, ouvrant aux conflits d'usages.

Si, malgré ses limites, le travail des CCIT nous fournit une photographie précise de l'orientation économique des ZAE régionales, reste qu'il ne nous dit rien de ce qu'il en était en 1999. Il nous est donc impossible d'estimer complètement l'évolution du type d'emploi localisé dans les ZAE. De ce fait, pour évaluer la composition de l'emploi situé en foncier économique réglementaire, nous sommes contraints de nous limiter au cas des créations pures de foncier économique réglementaire. En effet, travailler sur des fonciers déjà partiellement bâtis rendrait impossible la différenciation, en l'état actuel des informations

dont nous disposons, des activités déjà implantées en 1999 et de celles apparues entre cette dernière date et 2017.

Cette contrainte pousse certes à n'estimer qu'une partie des évolutions de l'emploi en ZAE mais laisse tout de même la possibilité comparer les orientations récentes de l'emploi en foncier économique de droit à celles du total des ZAE en 2017. De la sorte, on peut malgré tout déceler d'éventuelles tendances contemporaines de spécialisation, de renforcement ou de réorientation de l'activité économique régionale et locale (Tableau 13).

Vocation (d'après la méthode des CCIT)	Ensemble des ZAE du recensement CCIT de 2017 (en % d'ha)	Ensemble des ZAE du recensement CCIT de 2017 SANS FOS-SUR-MER (en % d'ha)	Fonciers vierges apparus entre 1999 et 2017(en % d'ha)
Commerce de gros/logistique	3.8%	5.2%	29.2%
Activités présentielle de type commerces et services	24.8%	33.5%	17.4%
Activités productives, notamment industrielles	40.2%	19.1%	6.9%
Activités tertiaires supérieures de recherche et enseignement	6.6%	8.9%	5.4%
Mixte (Somme des 5 catégories mixtes identifiées)	22.0%	29.8%	25.7%
- mixte sans dominante spécifiée	8.0%	10.8%	2.1%
- mixte dominante commerce de gros/logistique	0.03%	0.04%	14.2%
- mixte à dominante productive	7.9%	10.7%	8.3%
- mixte à dominante présentielle	3.0%	4.1%	0.2%
- mixte à dominante activités tertiaires supérieures	3.1%	4.2%	0.9%
Pas de vocations d'usage renseignées	2.6%	3.5%	15.3%
Total	100%	100%	100%

Tableau 13 - Comparaison entre les vocations économiques de l'ensemble des ZAE identifiées dans le recensement CCIT 2017 et celles des fonciers vierges apparus entre 1999 et 2017 (Projets vierges et créations spontanées vierges). Réalisation : L. Thomas (2021).

Malgré l'existence d'une marge d'erreur dans l'identification des dynamiques d'évolution des vocations des zones d'activités économiques entre 1999 et 2017⁸⁸, la Tableau 13 délivre des informations fondamentales. La première d'entre elles concerne le rôle prépondérant que jouent les activités de

⁸⁸ Il convient en effet de noter que pour près d'un sixième de la superficie des nouveaux fonciers réglementaires affectés à un usage économique, on ne dispose pas des informations concernant les vocations d'usage. Ce manque peut s'expliquer par une imperfection de la donnée du fichier consulaire et du fichier SIRENE, mais aussi pas un manque de moyens humains et de temps pour le traitement minutieux que demandent ces données.

commerce de gros et de logistique. Ces dernières occupent en effet près d'un tiers des nouveaux fonciers vierges apparus sur la période (29.2%). Cette évolution témoigne d'une forte réorientation de l'activité hébergée sur du foncier économique réglementaire dans la Région, puisque les activités de commerce de gros et de logistique n'utilisent que 5.2% des surfaces de foncier économique actuelles en 2017. Ce phénomène est d'autant plus important qu'au sein des zones mixtes, les activités de commerce de gros et de logistique ont gagné, entre 1999 et 2017, une place nettement plus importante que celle qu'elles occupaient jusqu'alors.

Comparativement à cette croissance extrêmement massive du secteur du commerce de gros et de la logistique, les autres évolutions sont plus modestes. Cela vaut même pour le débat qui oppose grossièrement activités productives et activités plus présentes. Qu'il s'agisse des ZAE à vocation clairement productive ou présente ou bien des zones mixtes témoignant d'une spécialisation dans l'un ou l'autre de ces types d'activités, on note en effet une rétractation claire des activités présentes et des activités productives. Reste que le caractère apparemment second du débat activités productives/activités présentes n'est sans doute pas indépendant de la croissance très franche de la place dévolue dans les nouvelles ZAE au commerce de gros et aux activités logistiques. En effet, ces dernières sont en fait intimement liées à l'économie résidentielle et présente : d'une part, les activités de logistique et de commerce de gros représentent le back-office des activités commerciales plus locales, et sont donc primordiales dans le bon achalandage des grandes surfaces et boutiques. D'autre part, la transformation des modes de consommation, et notamment l'essor du E-commerce, induit la nécessité d'espaces de stockage à proximité des grands pôles de consommation⁸⁹.

3.3.2) Le foncier économique réglementaire fragilisé par la concurrence des fonctions résidentielles

En 1999 déjà, de nombreuses zones d'activités, pourtant réglementairement destinées aux activités économiques, supportaient la présence ou la construction de locaux à vocation résidentielle. Les règlements des POS pouvaient à l'époque parfaitement autoriser, ou en tout cas ne pas interdire, cet usage différent du sol dans les ZAE. De nos jours, ce phénomène perdure puisqu'on observe toujours l'existence de ces maisons en ZAE, mais également leur extension, voire parfois leur multiplication et le développement postérieur de leurs annexes (piscines, abris de jardin, poolhouses, etc.). En effet, certains règlements de PLU demeurent permissifs en matière d'occupation des ZAE, soit qu'ils n'excluent pas la possibilité de construire une habitation, soit qu'ils n'interdisent pas d'agrandir les maisons existantes et/ou d'y adjoindre des annexes.

⁸⁹ Les Ateliers Régionaux de la Logistique (ARL) issus de la démarche partenariale engagée entre l'Etat et les régions en faveur du développement de la logistique (dans la continuité de France Logistique 2025) déclinent notamment les thèmes relatifs au foncier logistique et à la logistique urbaine, chacune faisant l'office d'un groupe de travail.

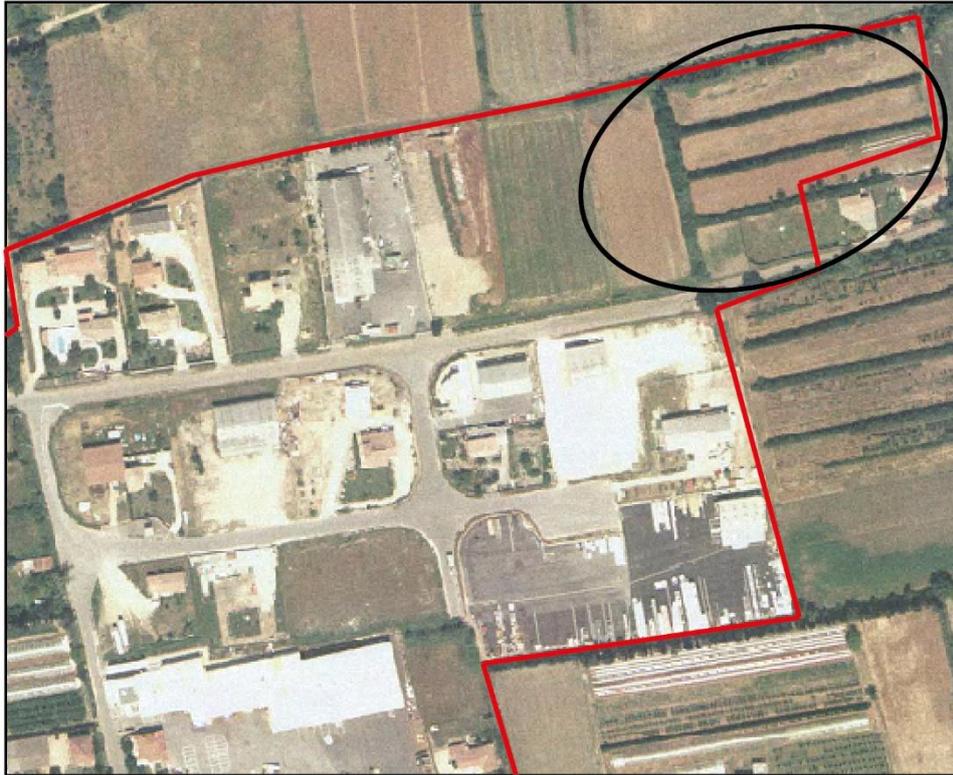


Image 1 : orthophotographie 1998, Mollégès (13)

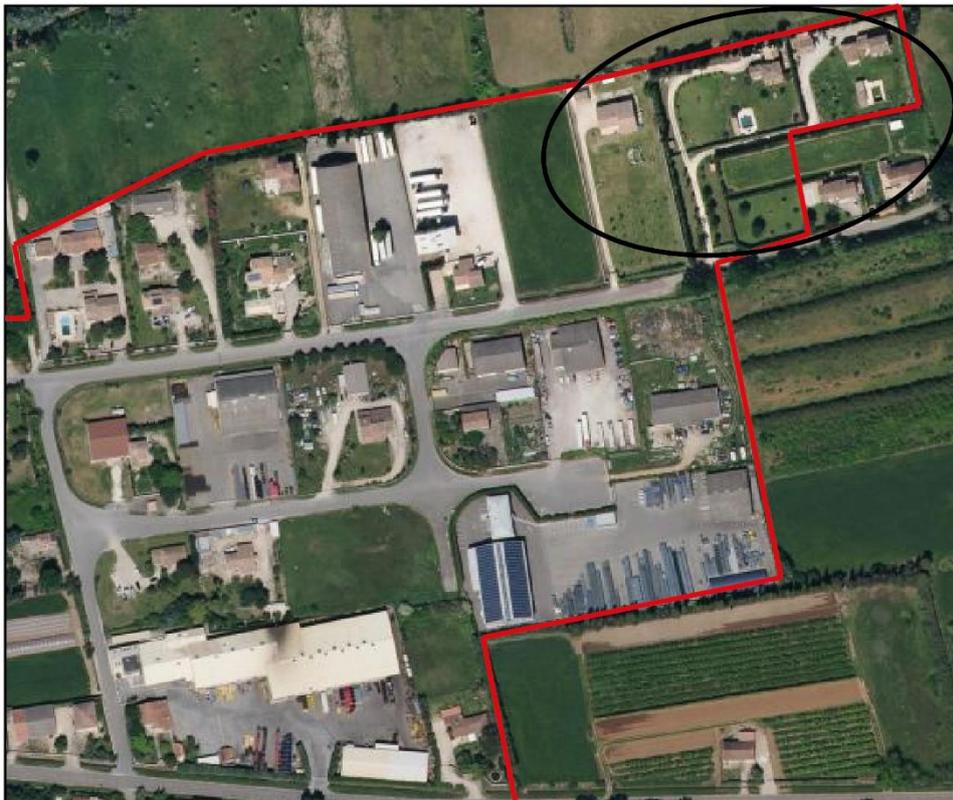


Image 2 : Géoportail 2019, Mollégès (13)

Sur la première image, on voit encadrée en rouge la zone d'activités économiques de Mollégès. La partie Nord est encadrée, et correspond au secteur encore libre en 1998. L'image 2 montre que ce secteur est occupé en 2019 par trois maisons individuelles, avec piscines, jardins et abris.

Figure 78 - Évolution au sein des ZAE - Résidentialisation en ZAE. Réalisation : L. Thomas (2021).

Ce sujet est un problème à part entière, car il génère un certain nombre de tensions et de complexités dans le bon fonctionnement des ZAE et dans le maintien des activités en place. Comme il a été dit par un Maire d'une commune varoise : « *Les habitations se sont développées en zone d'activités, et maintenant l'habitation est prégnante sur le foncier des zones, ça évince les activités.* » (Entretien de juillet 2019).

3.3.3) L'artisanat : possible cheval de Troie de la résidentialisation des ZAE

La question de l'occupation des ZAE par des locaux clairement résidentiels est souvent ramenée à celle des activités artisanales et à la permissivité réglementaire qui leur est associée au sein des zones d'activités économiques. En effet, le sujet des habitations en ZAE n'est pas simple à traiter dans la mesure où il est bien difficile de différencier les habitations liées à des locaux d'activités ou de stockage de matériel (et donc liées à l'exercice d'une réelle activité économique artisanale au sein de la ZAE) des résidences déconnectées de toute activité sur place. L'artisanat (et la petite entreprise en général) superpose en effet traditionnellement lieu de vie et lieu d'exercice professionnel. Ainsi, les PLU tolèrent régulièrement dans ces cas particuliers que l'habitation puisse être jointe au projet économique qui se développe en zone d'activités. Cela est alors précisé au règlement d'urbanisme des zones à vocation réglementaire artisanale (ou incluant ces dernières dans les activités autorisées à s'implanter). On peut parler alors de « village artisanal » ou de « lotissement artisanal » pour qualifier ces spécificités quand elles sont étendues à toute la zone d'activités.

La Figure 79 donne un exemple typique de ce cas de figure. On y observe l'existence de nombreuses habitations dont la plupart sont légitimement associées à une activité artisanale, comme en attestent les petits espaces résiduels voués au stockage de petit matériel, ou les petits locaux de bureaux sur la parcelle. Il n'en reste pas moins que ces cas de figure fragilisent, sur le temps long, la vocation proprement économique des ZAE. En effet, se pose dans de très nombreux cas la question du devenir de ces habitations quand elles sont mises en vente en tant que maisons de particuliers et non pas en tant que local d'activités avec logement. Suite à une cessation d'activité, il est alors tout à fait envisageable de transformer la partie local d'activité en extension de l'habitation, voire en une nouvelle maison si le règlement de la zone d'activités le permet. Et quand ce n'est pas le cas, il n'empêche que ces propriétés peuvent toujours se vendre à des particuliers n'exerçant pas d'activité sur place, choisissant éventuellement de compenser le prix du local d'activités par la décote de la maison liée aux contraintes du zonage. Et sans parler de l'omission pure et simple de la déclaration préalable auprès du service urbanisme de la commune d'un éventuel changement de destination dudit local vers une annexe d'habitation. Dans tous les cas, la présence en ZAE de locaux d'habitation introduit donc une brèche dans le principe de segmentation des différents marchés fonciers et permet l'usage résidentiel de fonciers historiquement dévolus à l'activité économique.



Image 1 : orthophotographie 1998, Le Rove (13)



Image 2 : Géoportail 2019, Le Rove (13)

La première image correspond à la zone d'activités des Piélettes-Roquebarbe sur la commune du Rove (13), identifiée comme «projet» au règlement du POS de 1999 mais malgré tout en partie déjà bâtie, avec, encerclé de noir, un secteur encore peu développé sur l'image d'archive de 1998.

La deuxième image montre la même zone, avec le même secteur encerclé mais cette fois-ci bâti, où l'on peut observer de nombreuses maisons individuelles avec piscines. Ces maisons peuvent pour plusieurs cas être associées à une activité artisanale, mais pour lesquelles se pose donc la question du maintien de cette vocation d'activité lors de la revente de la maison.

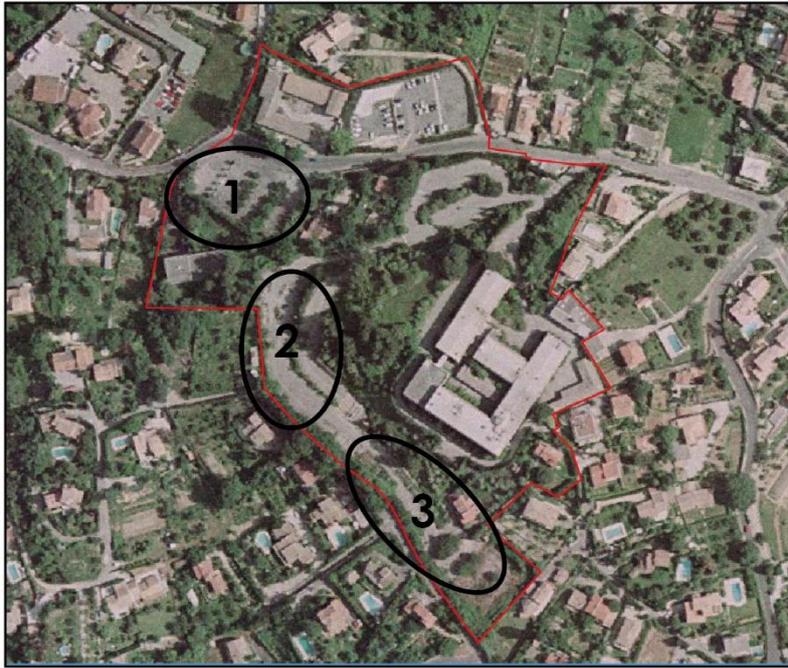
Figure 79 - Développement d'habitations au sein des ZAE - Artisanat et résidentialisation. Réalisation : L. Thomas (2021)

3.3.4) Une densification en ZAE essentiellement au profit de l'habitation et du commerce

Il existe une modalité de disparition du foncier économique de droit encore plus franche que celle de la concurrence ponctuelle entre fonction résidentielle et activités économiques ou que les glissements de l'artisanat à la fonction résidentielle : c'est celle qu'on qualifiera ici de densification des zones d'activités. Elle se distingue par la disparition de bâtiments économiques au profit de nouveaux, plus grands ou plus nombreux. Ce mécanisme diffère essentiellement de la résidentialisation simple du foncier économique et des mutations engendrées par les activités artisanales par l'ampleur et la ponctualité des transformations. Ces opérations de destruction/reconstruction ou de transformation lourde d'un bâti existant pour augmenter son emprise au sol et sa surface de plancher requièrent en effet de lourds investissements, généralement consentis soit pour développer des galeries commerciales, soit pour bâtir des programmes résidentiels. On peut identifier trois variantes de cette modalité de fragilisation des ZAE de l'intérieur :

- La réorientation de la vocation économique des activités localisées en ZAE, de l'économie productive vers l'économie résidentielle
- La consommation des derniers hectares de foncier économique réglementaires libres au profit exclusif des activités résidentielles
- Le remplacement des activités économiques en ZAE par des programmes immobiliers résidentiels

La Figure 80 donne un exemple typique de la première de ces trois variantes. Elle montre le cas d'une zone d'activités initialement tournée vers des activités de type services aux entreprises (donc classées comme appartenant à la sphère économique productive) et dont les nouveaux bâtiments apparus entre 1999 et 2019 se tournent résolument vers une vocation de service à la personne et d'habitation. On a donc une évolution au sein de la vocation économique de la zone d'activités, plutôt s'orientant vers des activités résidentielles, mais on observe aussi un foncier économique que se transforme, en partie, en foncier résidentiel sur cette même période.



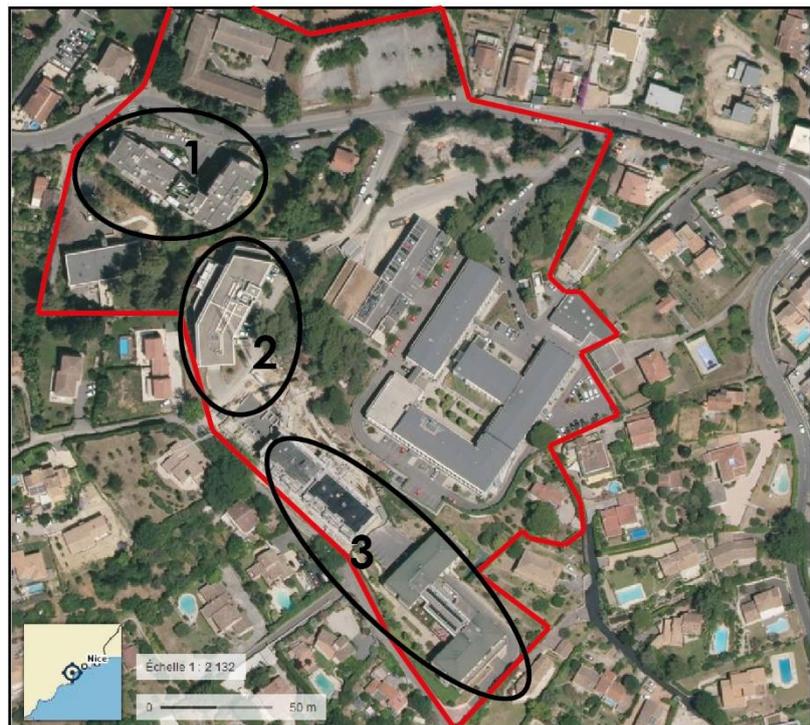
Sur l'image 1, la Zone d'activités des Travaux, Cagnes sur mer (06), identifiée au POS en 1999.

Les cercles 1,2 et 3 identifient des zones non construites en 1999.

Sur l'image 2, la même zone d'activités, en 2019, avec de nouveaux bâtiments construits.

La vocation de la zone est aujourd'hui dite «présentielle mixte». Les activités présentes sont en majorité des bureaux et du tertiaire productif, autour desquels se sont développées les activités exclusivement présentes.

Image 1 : orthophotographie 1999, Cagnes sur mer (06)



1. Les Vallières, maison de retraite médicalisée

2. Crèche Romarin - La maison bleue

3. Résidence de retraite - Les jardins d'Inès et ensemble de logements - Les loges des Vallières

Image 2 : Géoportail 2019, Cagnes sur mer (06)

Figure 80 - Évolution au sein des ZAE - Transformation des vocations dans les nouveaux bâtiments. Réalisation : L. Thomas (2021).

La deuxième variante de ce processus concerne les espaces commerciaux situés en ZAE. La densification commerciale est en général liée à la volonté d'augmenter les surfaces de vente et/ou les doter de galeries commerciales (cf. Figure 81). De telles transformations ferment la porte à toute autre installation

sur le foncier, et posent la question des concurrences des activités entre-elles au sein des ZAE, au profit en général des activités présentielle.



Image 1 : orthophotographie 1998, Saint-Raphaël (83)



Image 2 : Géoportail 2019, Saint-Raphaël (83)

Sur la première image, on observe la zone d'activités commerciales d'ASPE, en 1998. On observe sur la deuxième image la même zone commerciale mais densifiée, avec une augmentation importante de la superficie du centre commercial qui s'est doté également d'une galerie et d'un drive. On remarque également un nouvel espace dédié aux stationnements sur un foncier qui était vierge jusqu'alors, ainsi que la réalisation, au sud de la zone, d'un espace de stationnements à étages.

Figure 81 - Évolution au sein des ZAE - Densification du bâti commercial. Réalisation : L. Thomas (2021).

Enfin, la Figure 82 donne un exemple saisissant de ces mécanismes de remplacement des activités économiques par des programmes immobiliers résidentiels. La densification résidentielle à l'œuvre sur une ZAE déjà partiellement occupée en 1999 par des activités économiques ne consiste plus ici en une mixité accrue entre activités productive et résidentielle, voire par un empiètement de l'habitat sur l'activité économique, mais bel et bien par un remplacement total de l'activité par l'habitation, malgré le statut de ZAE du foncier.



Image 1 : orthophotographie 1999, Nice (06)



Image 2 : Géoportail 2019, Nice (06)

Sur l'image 1 est illustrée partiellement la zone d'activités du quartier Pasteur de Nice avec, cerclé de noir, un secteur partiellement bâti en 1999. Sur l'image 2 du même secteur, on observe que la partie encerclée s'est transformée. L'ancien bâtiment visible a disparu au profit d'un ensemble de bâtiments plus important et plus dense, à vocation d'habitation. La zone d'activités s'est densifiée sur l'existant, et son contenu s'est tourné vers le résidentiel sur la période.

Figure 82 - Évolution au sein des ZAE - Densification et résidentialisation sur du foncier économique. Réalisation : L. Thomas (2021).

Ces trois variantes vont toutes dans le sens d'une fragilisation des ZAE « de l'intérieur » : malgré la présence d'enveloppes foncières réglementairement réservées aux activités économiques par le PLU, l'activité économique est directement concurrencée sur son terrain. Cette concurrence peut être plus ou moins préjudiciable au maintien d'une activité économique mais l'est particulièrement quand elle aboutit à la consommation des derniers terrains zonés disponibles.

3.4) Foncier économique et choix d'aménagement en Région PACA

La combinaison entre d'une part, la faible croissance des zonages destinés à l'activité économique ces vingt dernières années, et d'autre part, les nombreux mécanismes de fragilisation de l'intérieur du foncier économique de droit que nous venons de mettre en évidence, force donc à poser la question de l'éventuelle fonction de « variable d'ajustement » qu'occuperait le foncier économique réglementaire dans les politiques locales d'aménagement en Région PACA. Poser cette question implique d'évaluer les stratégies – ou les marges de manœuvre – à l'œuvre derrière ces phénomènes de fragilisation et de faible croissance du foncier économique. Cela implique également de saisir de nombreux éléments d'un système par définition complexe : si les élus locaux jouent évidemment un rôle central du quasi-monopole d'allocation des usages du sol qu'ils détiennent, ils sont néanmoins contraints par toute une série de paramètres tant à l'échelle nationale (moyens alloués, régulation du marché immobilier, etc.) que locale (rapports de force entre acteurs, coalitions de croissance, etc.). De même, les élus locaux n'ont pas forcément la main sur le devenir de leurs décisions, soit en perdant le pouvoir lors d'élections ultérieures pouvant voir annuler un bon nombre de décisions et parti-pris locaux, soit que certaines évolutions ne soient simplement plus de leur ressort après qu'ils ont pris une décision. Comme le dit l'une des rares thèses en géographie et aménagement consacrées au foncier d'activité, « la relation des activités économiques au territoire (...) fait intervenir des mécanismes complexes qui relèvent des politiques foncières et immobilières destinées à accueillir les entreprises et des modalités d'aménagement opérationnel où interagissent, selon les opérations, les collectivités et les aménageurs, les investisseurs et les entreprises utilisatrices » (Gillio, 2017).

Ainsi, et même si toute stratégie politique s'accompagne nécessairement d'une intention – éventuellement dissimulée, voire peu consciente, estimer si le foncier économique est ou pas une variable d'ajustement des modèles d'aménagement et de développement locaux ne consiste pas à évaluer de manière simpliste si un maire est favorable ou pas à ces mutations, mais à replacer son action dans un cadre de ressources données, de possibilités et de contraintes. Ainsi, nous verrons d'abord que le cadre d'action actuelle des élus locaux incite peu à la création de foncier économique réglementé. Nous verrons ensuite que cette situation aboutit à une forme de laisser-faire des élus en faveur de l'économie résidentielle, qu'on se proposera de replacer dans le cadre de la théorie de la « résidentialisation » (Grandclement et Boulay, 2021) des modèles d'aménagement locaux.

3.4.1) Un cadre d'action peu favorable à la création de foncier économique

a) Le poids écrasant de la rente foncière

Avant même tout paramètre directement politique, il importe de saisir le rôle absolument fondamental de la rente foncière. Bien que le terme soit lourd d'enjeux et sujet à polémique (Aveline-Dubach et al., 2020; Boulay, 2011; Guigou, 1982), il est unanimement reconnu que le prix du sol (et les revenus qu'en tirent ses propriétaires vendeurs) est largement différencié selon les usages qu'on en fait. En règle générale, plus la valeur générée par la transformation d'une parcelle sera importante, plus son prix de vente le sera également. Cette logique de capitalisation des revenus futurs dans les prix du foncier classe les prix des terrains en fonctions des activités qu'ils supportent ou pourront supporter (Aveline, 2005; Guigou, 1982; *Les mots du foncier dictionnaire critique*, 2013). Sauf cas particulier⁹⁰(Péres, 2009), et en partant des prix fonciers les moins élevés vers les plus élevés, on arrive à des classements de ce type : terrains naturels, forêt, pâturages et champs de cultures annuelles, terrains fruiticoles et viticoles, foncier d'activité et foncier résidentiel (la gamme de prix variant grossièrement selon un gradient de proximité aux centres urbains). Selon les contextes, le foncier destinés aux bureaux peut être intermédiaire entre le foncier d'activités et le foncier résidentiel peu cher, ou extrêmement cher – au point de dépasser parfois le prix du foncier résidentiel.

Même si l'on dispose de peu de données sur les marchés fonciers⁹¹, et *a fortiori* quand il s'agit de foncier non résidentiel, et bien que l'amplitude des distributions des prix du foncier économique puisse être importante (Vandermeer, 2016), on estime en général que le prix au m² de foncier constructible à vocation économique se monte à quelques dizaines d'euros. En France, malgré l'absence de base de données permettant d'établir des références de prix solides, certaines données de prix sont disponibles sur des territoires ayant publié des études, notamment en Bretagne. Les prix varient alors entre 20€/m² (pour des activités productives) et 70€/m² (pour du commerce) (CCI Bretagne, 2017). Encore une fois, ces références de prix sont susceptibles de varier fortement d'une localisation à l'autre : même si de nombreuses différences empêchent de comparer directement nos deux pays, M.-C. Vandermeer note des différences allant du simple au décuple entre la Province de Luxembourg (autour de 20 €/m²) et la Région de Bruxelles-Capitale (Vandermeer, 2016).

Ce poids de la rente foncière est d'autant plus écrasant en Région PACA que les prix y sont élevés, notamment du fait de l'attractivité touristique de la Région⁹². Encore une fois, on ne dispose pas de sources de données fiables ou de travaux exhaustifs pour étudier le prix du foncier économique, mais les

⁹⁰ Comme dans les grands vignobles, notamment (Péres, 2009; Péres, 2007).

⁹¹ Comparativement aux informations dont on dispose sur les marchés immobiliers, bien mieux connus car beaucoup plus simples à appréhender quantitativement.

⁹² Il est en effet généralement reconnu que les deux explications principales des niveaux de prix fonciers-immobiliers sont d'une part la productivité économique générale d'une région et d'autre part le poids du tourisme dans l'activité économique (David et al., 2002).

sources dont on dispose pour l'étude du prix de terrains à bâtir⁹³ montrent que la Région PACA se situe dans le haut de la hiérarchie des prix fonciers nationaux (Figure 83).

Régions	Répartition des terrains en 2019 (en %)	Prix en euros/m ²				Surface moyenne (en m ²)	Prix moyen (en euros)
		Moyenne	1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile		
Auvergne-Rhône-Alpes	12	96	55	110	186	1 014	97 600
Bourgogne-Franche-Comté	4	47	27	54	91	1 239	58 100
Bretagne	11	83	56	102	156	741	61 400
Centre-Val de Loire	4	60	34	75	122	1 041	62 100
Corse	1	93	69	99	133	1 392	129 000
Grand Est	6	84	48	109	175	929	77 600
Hauts-de-France	6	74	50	93	129	890	66 100
Île-de-France	4	246	180	270	399	609	149 700
Normandie	6	62	40	74	120	981	60 500
Nouvelle-Aquitaine	15	68	30	76	144	1 097	74 900
Occitanie	13	86	53	112	225	1 019	87 600
Pays de la Loire	12	93	63	99	152	714	66 500
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5	171	123	189	285	909	155 200
DROM	2	147	103	161	240	704	103 300
France métropolitaine	98	87	50	100	173	940	81 700
France entière	100	88	51	101	175	935	82 100

Figure 83 - Prix et surface des terrains en 2019 selon la Région – Source et réalisation : Ministère de la transition écologique (2020)

De rapides approches plus partielles mais plus ciblées confirment la cherté du foncier économique en Région PACA. Malgré l'absence de routine méthodologique établie pour traiter les prix du foncier économique⁹⁴, on peut tout de même estimer le montant des transactions sur ce marché via la base DVF (Demande de Valeurs Foncières)⁹⁵. En recherchant les fonciers d'activités non bâtis et vendus récemment, et sans faire de distinction en matière de constructibilité ou de type d'activités concernés, on trouve une moyenne de l'ordre de 120€/m² ⁹⁶ en Région PACA, avec de fortes disparités selon les localisations. Les enquêtes de terrain confirment la cherté du foncier économique régional : à Salon-de-Provence, par exemple, et sur une zone d'activités en projet pour du petit artisanat sans logement où le foncier nécessite des travaux pour se prémunir du risque hydromorphologique, le prix escompté de sortie en fourchette basse serait à 85€ du m². Autrement dit, et alors même qu'on n'est pas là dans une zone très touristique ou très côté de la Région (par rapport à la Côte d'Azur ou au Lubéron, par exemple), le foncier à

⁹³ L'EPTB (Enquête sur le Prix des Terrains à Bâtir) constitue une source reconnue comme étant robuste, bien que limitée à un segment très particulier du marché foncier (le terrain constructible destiné à la maison individuelle).

⁹⁴ À la différence des prix de l'immobilier résidentiels (Casanova Enault et al., 2019).

⁹⁵ <https://app.dvf.etalab.gouv.fr/>

⁹⁶ Consultation de 38 transactions de foncier en ZAE réparties sur 20 communes (Saint-Césaire sur Siagne, Colomars, Carros, Le Luc, Vidauban, Cuers, Brignoles, Bormes les Mimosas, La Londe les Maures, La Farlède, Le Rove, La Ciotat, Marseille, Saint-Martin-de-Crau, Tarascon, Saint-Rémy de Provence, Les Taillades, Cavaillon, Pernes les Fontaines, Carpentras) sur foncier non bâti, sans programme en VEFA, entre janvier 2016 et décembre 2020 sur les départements des Alpes-Maritimes, du Var, des Bouches-du-Rhône, et du Vaucluse.

destination de l'artisanat régional est plus cher que le foncier à destination du commerce (pourtant plus rémunérateur) en Bretagne (pourtant plus attractive que la Région PACA).

Ces conditions sont dès lors déterminantes pour comprendre deux mécanismes de concurrence entre un usage du sol destiné aux activités économiques et un usage résidentiel. Tout d'abord, et de manière assez évidente, un propriétaire foncier aura tout intérêt à destiner son terrain vierge à l'activité qui en maximisera l'usage et donc le prix. À ce jeu des enchères, le résidentiel l'emportera sur les activités économiques et, au sein de ces dernières, les activités de commerce de détail sur les activités productives. Même dans le cas où ce mécanisme premier serait contraint par une régulation du marché, demeure la possibilité d'un second mécanisme, postérieur : le différentiel de valeur entre un terrain à vocation économique et un terrain urbanisable pour de l'habitat peut en effet laisser espérer au propriétaire de foncier économique une importante plus-value en cas de mutation de l'usage du terrain, ouvrant la brèche d'une constitution de réserve spéculative facteur d'une dureté foncière potentiellement accrue en ZAE.

b) Une faible segmentation des sous-marchés fonciers et immobiliers

En conditions de libre exercice de la concurrence sur le marché foncier dédié aux activités économiques, certaines zones sont donc nécessairement inaccessibles pour certaines activités. Dès lors, deux grandes familles d'intervention publique sur les marchés fonciers sont possibles (*Les mots du foncier dictionnaire critique*, 2013). La première consiste en une implication financière des pouvoirs publics, soit par des subventions visant à solvabiliser les acquéreurs⁹⁷, soit par l'achat et/ou le stockage de réserves foncières. La seconde consiste en l'imposition de servitudes d'urbanisme et/ou d'utilité publique visant à restreindre les usages possibles du sol. Cette solution, dont relève l'essentiel des règlements des documents d'urbanisme, aboutit à segmenter les sous-marchés fonciers (et immobiliers par conséquence). Ces deux solutions nécessitent un engagement politique en faveur du développement économique, de par la difficulté, les coûts et l'ingénierie territoriale nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures.

En théorie, la segmentation est ainsi un instrument puissant de régulation des niveaux de prix du sol, qui passe notamment par le mécanisme du « compte-à-rebours » (Aveline, 2005; Nappi-Choulet, 2009). On entend par là qu'une personne voulant acheter un terrain va raisonner en fonction du prix de vente du terrain bâti escompté, dont il déduira ensuite tous les coûts (de construction, de portage, d'assurances, etc.) et sa marge. Cette soustraction (le « compte-à-rebours ») lui permettra ainsi d'estimer la dépense qu'il pourra consentir pour acquérir le terrain (*Les mots du foncier dictionnaire critique*, 2013). Dans ce cadre, si les zonages sont stricts et pérennes, ils limiteront d'eux-mêmes la concurrence entre usages (impossible en théorie) mais également, par voie de conséquence l'inflation des prix fonciers (en tout cas au-delà du rapport avec l'inflation générale ou la hausse de la productivité du secteur d'activités). En effet, une part importante des phénomènes d'inflation foncière relève de spéculation sur la mutabilité des droits associés à une parcelle de foncier. En France, on ne dispose pas à notre connaissance d'étude de ce mécanisme dans le domaine du foncier économique. En revanche, G. Geniaux et C. Napoléone

⁹⁷ Cette solution est fréquemment utilisée en France pour l'immobilier résidentiel (Driant, 2015; Effosse, 2003; Lambert, 2015; Pollard, 2010)

ont consacré une étude à ce phénomène dans le domaine du périurbain agricole. Ils montrent que « [l']importance des effets d'anticipation sur la constructibilité s'avère un facteur explicatif central dans le mode de formation des prix des terres agricoles dans le périurbain des Bouches-du-Rhône » (Geniaux & Napoléone, 2005). En Belgique, ce phénomène a été économétriquement estimé par M.-C. Vandermeer. Elle montre en effet que si, d'un côté, « les sociétés sont généralement enclines à payer plus cher pour s'implanter dans un PAE [*nldr* Parc d'Activités Economiques] et profiter des différents avantages y afférents (bonne accessibilité, infrastructures de qualité, équipements adaptés, services disponibles, image, etc.) », d'un autre côté, « l'absence de concurrence entre les fonctions dans les PAE conduit à des prix moins élevés en leur sein, en comparaison des prix pratiqués en dehors des parcs » (Vandermeer, 2016). Selon ce modèle, la localisation en PAE s'accompagne d'une réduction du prix des locaux d'activités, toutes choses égales par ailleurs, de 66 000 € (*ibid.*).

Or, en Région PACA comme ailleurs en France (Le Bivic & Melot, 2020), les zonages restent très fortement soumis à des évolutions qui fragilisent l'étanchéité entre les sous-marchés fonciers, et donc les capacités de maintien des entreprises en place dans les secteurs soumis à forte urbanisation. La faible segmentation entre sous-marchés fonciers tend en outre à s'auto-renforcer : une fois quelques digues rompues entre zonages d'activités économiques et zones destinées à des usages résidentiels, les propriétaires fonciers de terrains dévolus à l'activité économique auront potentiellement plus tendance à réclamer une mutation des droits à bâtir associés à leur terrain, et nourriront ainsi la précarité du foncier économique. A défaut de pouvoir obtenir des droits à bâtir résidentiel, les propriétaires spéculateurs auront tout intérêt à négocier au mieux avec les activités disposant de la plus forte capacité d'investissement sur le foncier, soit des activités à haute rentabilité sur un moindre espace. Biaisant ainsi la libre installation de tout type d'activités si le règlement d'urbanisme n'est pas strict jusque dans le détail de la typologie d'activités autorisées à s'implantées. La question de la segmentation renvoie ainsi à la problématique de la distribution de la rente foncière par les élus locaux et à leur implication dans des « coalitions de croissance » locales visant à valoriser le foncier par son urbanisation (Molotch, 1976).

Par ailleurs, le défaut d'énonciation d'objectifs nationaux en matière de foncier économique (et, *a fortiori*, l'absence de dispositifs coercitifs pour les faire respecter) ne permet pas de border les marges de manœuvre des élus locaux par des dispositifs légaux contraignants comme c'est par exemple le cas pour les espaces naturels et/ou forestiers protégés, ou pour le parc d'habitat social (voire pour les espaces agricoles dans certains cas, plus rares et moins efficaces il est vrai). Alors, par exemple, que le non-respect des objectifs de production de logement social peut aboutir à de lourdes sanctions financières, voire à une reprise en main temporaire des pouvoirs d'urbanisme par les services de l'Etat pour forcer la réalisation de ces objectifs, il n'existe pas d'équivalent dans le domaine du foncier économique. Cela pousse d'ailleurs à l'invisibilisation (Lejoux & Charieau, 2019) des échecs politiques en la matière : point de « palmarès des mauvais élèves » en matière de production de foncier économique comme peut le faire la Fondation Abbé Pierre pour le logement social par exemple. Quelques outils fonciers existent certes pour acquérir du foncier économique, comme les foncières publiques. De même, les EPF peuvent jouer un rôle majeur en la matière : l'EPF PACA est ainsi mobilisé (avec un engagement de 65 millions d'euros dédiés sur la période 2010-2015) sur plusieurs projets de développement économiques orientés

sous plusieurs entrées, les polarités multimodales avec la refonte de pôles gares offrant la mise en place de nouveaux logements mais aussi d'activités économiques pour assurer la mixité des fonctions de ces secteurs ; et les interventions plus ciblées sur des fonciers économiques de type productifs , avec par exemple en 2018, l'acquisition d'un foncier économique en friche à 12,7 millions d'euros sur la commune de Cannes, en vue d'une reconversion vers l'économie créative cinématographique. Cependant, ces outils restent en partie dépendants des conditions de marché : l'absence d'anticipation foncière fait monter les factures des opérations développées et les délais des opérations d'aménagement ou les frais d'éviction et de relocalisation grèvent également les budgets. L'EPF n'est pas un mécène, et le foncier doit être racheté soit par la collectivité soit par les utilisateurs finaux. C'est à ce propos qu'est mis en œuvre un fonds pour le recyclage des friches (650 millions d'euros au total sur la période 2021-2022) en vue de financer « *le recyclage des friches ou la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition), dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain, de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs ou des périphéries urbaines, ou encore pour en faire des sites prêts à l'emploi permettant la relocalisation d'activités, pour un montant total de 589 M€* ». ⁹⁸ L'intérêt de cette démarche réside dans le financement d'opérations qui ne s'équilibrent pas, mais qui demandent malgré tout avant l'obtention d'un financement, que toutes les pistes visant à la densification, à l'optimisation et à l'usage du levier de la mixité fonctionnelle pour faire diminuer le déficit, aient été mobilisées.

Paradoxalement, ces effets indésirables de la faible segmentation entre zonages économiques et résidentiels trouvent leur source en partie dans des objectifs de mixité fonctionnelle et de mutabilité potentielle des tissus urbains, visant respectivement à ne pas reproduire les erreurs de l'urbanisme fonctionnaliste des Trente Glorieuses ni les erreurs de l'urbanisme dérégulé et consommateur d'espace qui s'est développé depuis les années 1980 : « La localisation en milieu urbain (qui regroupe effectivement les trois quarts des emplois) a été considérée comme une priorité, et la mixité des espaces recherchée. La création de nouvelles zones d'activités est presque devenue « suspecte » ». (Poupard, 2013). Le contexte réglementaire ou législatif actuel (cf. notamment la loi Climat et Résilience du 22 août 2021) est en effet plutôt favorable aux activités présentes, plus compactes et mutables, particulièrement au regard des injonctions de sobriétés foncières. Ce contexte facilite ainsi la porosité entre foncier économique et foncier résidentiel, comme en témoignent plusieurs entretiens avec des élus locaux :

- « On a une concentration d'emplois en centre-ville, avec du commerce et de l'artisanat, avec une ZAE en direction de Grasse, réalisée avant 1974. On essaye de faire muter cette zone, car on a actuellement un projet de BHNS sur ce secteur. La zone est en mixité fonctionnelle pour effectuer une mutation progressive. On délivre des permis en regardant l'aspect du bâtiment futur, il faut que ce soit de l'artisanat ou du commerce en rez-de-chaussée. On évite que ce soit des bâtis en construction sommaires style tôle ondulée, on veut de la tuile et du parpaing pour que le moment venu le bâti puisse évoluer dans sa destination, vers du logement. » (Maire d'une commune de l'arrière-pays d'Antibes, Entretien du 29/04/2019).
- « pas de zone d'activités nouvelle n'est prévue sur [la commune] (...). Une zone existe, elle sera un peu agrandie, mais c'est une zone de proximité, une zone artisanale, où les habitations et la

⁹⁸<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/collectivites/fonds-pour-le-recyclage-des-friches>

mixité sont autorisées. » (Maire d'une commune de la moyenne-vallée de la Durance, Entretien du 12/06/2019).

L'Etat lui-même, dans ses propres projets, ne sanctuarise pas le foncier économique. En attestent les deux OIN en cours sur le territoire régional. Pour prendre l'exemple de l'OIN Plaine du Var dans les Alpes-Maritimes, plusieurs secteurs de développement économique sont identifiés, une fois mis à part ceux ne concernant que le tertiaires et équipement, il reste :

- Un projet de zone mixte à Lingostière Sud ayant pour objet la constitution d'une « *nouvelle centralité économique et urbaine sur la rive gauche du fleuve Var. L'objectif est de doter ce secteur de 19 ha situé entre le pôle commercial et le futur pôle multimodal des Chemins de Fer de Provence, bientôt desservi par un Transport en Commun en Site Propre, d'une zone dédiée à l'activité économique non commerciale associée à un secteur de logements.* »⁹⁹. Un programme ne fermant donc pas la porte aux activités productives ni logistiques, mais pas non plus à celles tertiaires que sous-entend la future grande accessibilité de ce secteur de développement

-Un projet de développement sur le secteur dit de La Baronne à la Gaude, qui n'est autre que la relocalisation du Marché d'Intérêt National (M.I.N) déplacé pour la création du « Grand Arénas », soit l'extension du quartier d'affaire de l'Arénas, disposant d'un emplacement stratégique en termes de nœuds de communication et d'accessibilité.

Dans le cas de l'OIN Euro-méditerranée, l'accent est également mis sur le tertiaire puisqu'en cœur de ville l'attractivité pour des bureaux et sièges sociaux est le cœur de cible. Les activités productives, dans l'ensemble, sont relayées aux périphéries de la ville, vers les secteurs disposant d'encore quelques réserves foncières. Pour reconstruire la ville sur la ville, il a fallu supprimer de vieux bâtiments et déplacer d'anciennes activités de type productive ancrées dans le tissu de faubourg marseillais. Certaines activités se sont déplacées, mais l'offre détruite n'a pas été compensée.

c) Un contexte fiscal-financier peu favorable

À ces contraintes économiques de marché s'ajoutent des contraintes économiques d'ordre fiscal-financier. En effet, dans un cadre fiscal-financier du bloc communal déjà très largement chamboulé depuis une douzaine d'années (Delpech & Navarre, 2020), la fiscalité économique a connu ces dernières décennies des évolutions particulièrement profondes. Alors que la taxe professionnelle était un pilier de la fiscalité communale¹⁰⁰ (Grandclement & Boulay, 2015), elle a été supprimée en 2010 pour être remplacée par plusieurs autres ressources fiscales (notamment la CVAE – Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises – et la CFE – Cotisation Foncière des Entreprises). Si l'opération a été neutre d'un point de vue financier (l'Etat compensant à l'euro près le changement de cadre fiscal), elle a pourtant d'importantes conséquences du point de vue des modèles de développement locaux, et ce à deux titres au moins.

⁹⁹ <http://www.ecovallee-plaineduvar.fr/les-projets/lingostiere-sud-nice>

¹⁰⁰ Elle constituait avec la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti et la taxe d'habitation les « quatre vieilles », qui constituaient l'essentiel des ressources fiscales locales.

Tout d'abord, la fiscalité locale a perdu de son caractère « dynamique ». Les experts en fiscalité locale entendent par-là la possibilité de moduler les recettes fiscales en fonction du contexte grâce au pouvoir de taux qu'a la commune (qui peut les augmenter ou les réduire, dans des limites imposées par la loi). Cette perte de pouvoir de taux des collectivités est liée au fait que les taux des nouveaux impôts sont largement fixés à l'échelle nationale, ce qui restreint très fortement les marges de manœuvre des collectivités en matière de stratégie fiscale. Deuxièmement, ces changements en matière de fiscalité économique locale se sont accompagnés d'une réorientation des recettes de la fiscalité économique de la commune vers l'intercommunalité. Ce point est très régulièrement signalé par les élus locaux ou les directeurs de services que nous avons rencontrés :

- « ...d'autant plus qu'aujourd'hui les revenus de la zone d'activités vont à l'intercommunalité... Donc on n'a pas forcément à continuer à se développer comme avant en économie... » (Maire d'une commune du littoral azuréen, entretien du 29/04/ 2019)
- « La majorité des taxes imposées aux entreprises vont à l'interco, sauf le foncier, donc l'attractivité pour les communes a baissé depuis la réforme de la TP, car les entreprises ce n'est plus une ressource financière » (Maire d'une commune de la périphérie d'Avignon, entretien du 08/03/2019)
- : « Avant le maire touchait la taxe professionnelle quand il installait des activités, maintenant non, c'est l'interco, mais en plus aujourd'hui l'industrie est mal vue par la population, ça crée des nuisances et ça ne rapporte pas d'euros à la commune... » (DGS d'une commune du littoral varois, Entretien du 18/06/2019).

Il résulte de ces évolutions que l'accueil d'activités économiques (qui a longtemps soutenu les recettes communales, notamment dans les secteurs industriels, cf.(Grandclement & Boulay, 2015)) constitue de moins en moins une aubaine pour les finances communales. Cette tendance (que la suppression annoncée des « impôts de production » pour les collectivités va amplifier) est d'autant plus difficile à combattre qu'elle dissocie le pouvoir d'urbanisme et une partie du pouvoir de fiscalité locale, qui étaient jusqu'alors associés : très schématiquement, c'est maintenant à la mairie de définir un périmètre sur sa commune qui, en plus de présenter un risque de mécontentement de la part de propriétaires fonciers qui pourraient s'estimer lésés de ne pas voir leur terrain ouvert à des droits de construction plus rémunérateurs pour eux, ne rapportera pas (directement en tout cas) de recettes fiscales à sa commune. Et en plus, ces périmètres seront définis par un travail nécessairement collaboratif et in fine gérés par l'intercommunalité référente sur le territoire.

d) L'économie résidentielle : une solution de facilité ?

Enfin, il convient d'évoquer brièvement le fait que même en cas de développement de foncier économique de droit par les élus locaux, l'accueil d'activités de type présentiel est souvent plus aisé que celui d'activités productives. Cette solution de facilité dépend tout d'abord d'un tournant majeur dans l'organisation des territoires et la circulation des richesses en leur sein, mis en évidence et popularisé ces dernières années par les travaux de L. Davezies et de M. Talandier sur l'économie résidentielle. Les territoires post-fordistes sont en effet marqués par d'importantes migrations de populations et de revenus attachés à ces dernières (Gosnell & Abrams, 2011), parfois qualifiés de « footloose incomes » (Nelson, 1997). Il en a résulté une déconnexion croissante entre lieux de production de la richesse et lieux de

domiciliation de cette richesse (Davezies & Talandier, 2014)¹⁰¹ qui a profondément renouvelé l'approche des modèles de développement locaux. Aux Etats-Unis (Markusen, 2007) comme en France (Davezies, 2009a) se sont ainsi développés des travaux qui insistent sur le rôle de la consommation dans les structures économiques locales ou dans les revenus irriguant les territoires locaux.

L. Davezies puis M. Talandier ont ainsi mis en avant le rôle des revenus liés à la « base résidentielle », c'est-à-dire à la captation par les territoires de populations permanentes (nouveaux habitants, navetteurs, retraités, etc.) ou temporaires (touristes), et de leurs revenus. Alors que ce n'était pas l'objet de ces publications, elles ont été malgré tout interprétées par certains élus ou techniciens territoriaux comme une « recette » pour le développement local : dans un contexte post-industriel marqué par les délocalisations et la crise des premières générations d'industries, attirer des populations permettait en effet de capter des revenus stables et peu susceptibles de quitter le territoire. Par ailleurs, cette croissance de population ne va pas sans l'induction d'emplois présents pour les territoires.

Or ces emplois présents (services à la personne, restauration, commerce de détail, professions de l'intermédiation du marché immobilier, etc.) présentent pour les responsables locaux plusieurs avantages : ils sont rapides à développer, a priori moins soumis à des risques de délocalisation que des emplois liés à la sphère productive, et générateurs de peu de nuisances (ou en tout cas de nuisances – congestion automobile, standardisation des paysages, etc. – différentes de celles qu'on prête plus ou moins à raison à l'industrie au sens large du terme : bruit, pollution, risques industriels, etc.). Par ailleurs, une telle préférence pour les activités résidentielles offre la possibilité pour les gestionnaires des territoires de se ménager des marges de manœuvre : outre le fait qu'elle rende plus aisée la mutabilité des espaces économiques (moins de risques de pollution des sols, plus grande acceptabilité en termes d'insertion dans les tissus résidentiels existants, etc.), elle permet aussi d'équilibrer les bilans financiers des opérations. Dans le contexte de cherté foncière qu'on a décrit, la présence d'activités commerciales en rez-de-chaussée peut prendre place dans un schéma de péréquation qui utilisera les revenus de la vente de surfaces habitables pour financer l'aménagement d'espaces économiques, ou encore utiliser les revenus de la mise en place de baux commerciaux (stables et rémunérateurs) pour boucler un montage financier d'acquisition/réhabilitation de logements en étage.

3.4.2) Du laisser-faire à la dépendance au chemin

a) L'absence d'anticipation foncière

Nombre de communes de la Région PACA disent ne pas pouvoir réaliser leurs vœux de développement foncier économique. Elles pointent en général le manque d'anticipation en matière de besoins foncier économique : « *On n'a pas de terrains communaux [pour développer du foncier économique], ça n'a pas été anticipé* » (Maire d'une commune du littoral varois, Entretien du 09/07/2019). Ce problème n'est d'ailleurs pas propre à la Région, et G. Poupard l'a déjà pointé du doigt en Bretagne : « dans le

¹⁰¹ « incomes are therefore available to households right where traditional regional development theories do not expect them » (Segessemann & Crevoisier, 2016)

Pays de Lorient, seulement 36 ha sont immédiatement disponibles pour accueillir une entreprise. Ce volume correspond à « un stock » de terrain inférieur à 3 ans de consommation de foncier économique. Ce qui, compte tenu du temps d'aménagement d'une zone (fréquemment 4 ou 5 ans entre l'idée et la livraison des parcelles), est très faible » (Poupard, 2013). Ce manque d'anticipation est potentiellement très préjudiciable pour le tissu économique local. Au-delà même des freins que cela oppose aux implantations d'entreprises exogènes, les entreprises déjà sur place sont aussi impactées : sans réserve ni renouvellement de foncier économique, les zones d'activités ne peuvent même pas se régénérer, se développer ou se rebâtir ne serait-ce que pour des « opérations tiroirs » (déplacer de l'activité pour libérer des emprises qui seront optimisées, réorganisées et remises sur le marché).

Dans un contexte de tension des marchés fonciers, les élus peuvent tendre à rejeter la responsabilité de ce manque d'anticipation sur la prétendue « pénurie » de terrains à bâtir (et donc, par voie de conséquence, sur la faible maniabilité des terrains pour cause d'exposition aux risques, de topographie, etc.) ou sur les délais administratifs imposés par l'Etat¹⁰². Il est certain que l'Etat peut ralentir des projets via la procédure administrative au sens large : de l'obtention d'une évaluation par le Pôle Domaniaal pour l'acquisition et/ou la cession d'un terrain, en passant par les diverses validations des corps décentralisés (DDT, DREAL...), ces processus alourdissent la temporalité du développement d'un projet foncier économique, souvent bien au-delà des temporalités de décision des entreprises. Qui plus est, l'ensemble de ces délais, notamment lors de la réalisation du plan local d'urbanisme ou d'un SCOT, peuvent régulièrement être amenés à s'allonger dans la mesure où il existe un certain turn-over des interlocuteurs au sein des instances étatiques locales. Il peut également arriver que des avis dissonants soient donnés successivement par les différents corps de l'État, ce qui fut le cas pour une commune de la moyenne vallée de la Durance : « *Étonnamment, on a dû faire repasser du AU en U immédiat. On a eu un cas où l'Etat était défavorable, un autre cas où le département n'était pas d'accord et le troisième c'est pour cause de non-réponse à une remarque de la DREAL. Mais notre cabinet d'étude environnemental ne l'a pas vu en fait, donc on régularise en appel en y répondant, et clôturer ainsi le dossier...* » (Maire d'une commune de la Moyenne vallée de Durance, Entretien du 16/04/2019).

Force est toutefois de faire remarquer que d'une part, ces délais sont connus des mairies, ce qui ne les diminue pas pour autant, et que d'autre part, et malgré l'empilement des règles d'urbanisme qui la concernent également, la production de logements n'a pas connu les mêmes contraintes... notamment parce que les emprises foncières réservées normalement à l'activité économique ont été plus ou moins détournées de leur usage. Dans la même commune du littoral varois, où le nombre de logements a crû sur notre période (de 1999 à 2018) de plus de 25 %, le maire poursuit ainsi : « *On n'a pas de terrains communaux, ça n'a pas été anticipé, alors on essaye de travailler sur des terrains privés pour des projets hôteliers de centre-ville. [...] Les habitations se sont développées en zones d'activités, et maintenant*

¹⁰² Qu'il ne s'agit évidemment pas de nier : dans la commune de Gilette (Alpes-Maritimes), un secteur de projet de développement économique était identifié dans le PLU en 2016. Il s'est transformé progressivement, d'abord en étant réaffecté à l'accueil de services et de manœuvres des pompiers, puis en devenant finalement une zone protégée en raison des enjeux écologiques forts. Feu cette zone économique fait aujourd'hui partie de la trame verte de la commune, entérinée par le PLU métropolitain approuvé en 2019.

l'habitation est prégnante sur le foncier des zones d'activités » (Maire d'une commune du littoral varois, entretien du 09/07/2019).

Certes, la production de foncier pour l'activité économique est sans doute plus difficile que celle de logements, et la comparaison des chiffres dans les deux secteurs peut être biaisée : la production de logements peut se faire ou coup par coup, sans besoin de dégager de grandes emprises foncières, ni sans nécessité d'aménagements particuliers (notamment en termes de réseaux). Il n'en demeure pas moins que le mitage des ZAE par des logements dénote un manque d'intérêt pour l'anticipation des besoins futurs du développement économique. À ce titre, les prises de conscience trop tardives d'un manque de foncier économique (ou d'un manque de réactivité de son offre) témoignent d'une culture de l'aménagement locale et du projet de territoire très tournée vers la base résidentielle et passablement détournée des enjeux de renouvellement de la base productive : *« En U, seulement des secteurs de renouvellement urbain, pas une seule ouverture de foncier. Pour l'heure nous n'avons pas de secteur AU, pas d'ouverture, que de la densification et du renouvellement. C'est un cadre imposé dans lequel on joue le mieux possible pour appliquer le projet politique. [...] Il y a une pénurie de foncier pour l'habitation, mais aussi pour l'économie. La seule option c'est le renouvellement, ce n'est pas simple et le foncier est très cher. [...] Il y a un besoin criant de foncier économique dans le secteur. [...] La ville avait réalisé des réserves de foncier en 2010, mais tout a été utilisé pour du logement, des équipements et du commerce. On vivait sur un acquis, le développement économique n'a jamais vraiment été un problème ici, l'économie présentielle, l'attractivité du coin...un taux d'emploi élevé. Mais c'est un vrai sujet depuis 5 à 10 ans. [...] On a des demandes [ndlr : d'entreprises], oui, mais pas de foncier. C'est très compliqué. Seul le renouvellement pourrait apporter une solution. Pour les entreprises qui veulent s'étendre ou s'installer, c'est très contraint, seule option est le renouvellement urbain. Par exemple sur le foncier EPF acquis, on va développer la filière cinématographique avec la création de studios d'enregistrement de grande taille, n'existant quasiment pas dans toute l'Europe. Mais pour toutes les autres activités, nous n'avons pas de réponse, il n'y a rien. »* (Directeur de l'aménagement d'une commune et d'une intercommunalité importantes du littoral azuréen, entretien du 23/04/2019).

b) Choix fonciers et dépendance au chemin de l'aménagement

Cette dernière citation témoigne d'un phénomène de la plus haute importance : les choix passés en matière de politique foncière et de projet de territoire contraignent les possibilités futures de développement. Cette dépendance au chemin est d'autant plus intéressante dans notre cas qu'elle repose sur des mécanismes, notamment fonciers et économiques, qui accroissent la spécialisation des territoires. Suite à l'orientation clairement résidentielle des modèles de développement depuis quelques décennies, le marché foncier-immobilier a vu se développer des niveaux de prix prohibitifs pour d'autres activités (notamment productives), et renforce ainsi l'orientation résidentielle des modèles de développement. En l'occurrence, le renouvellement urbain étant très cher, il n'est rentable que s'il est justifié par des projets de logement (y compris à destination de population à forts revenus originaires d'ailleurs) ou de services à très forte valeur ajoutée. Or, les activités productives, les petits artisans, les activités logistiques ou les unités de production nécessitent des prix fonciers qui doivent être adaptés à

leur modèle de rentabilité s'étalant souvent sur un temps long et limitant donc leur capacité d'investissement dans le socle foncier. Les choix fonciers passés contraignent donc l'orientation économique future des territoires en excluant des pans entiers des tissus économiques. Ce risque de développement exclusif de l'économie résidentielle est pourtant identifié depuis plusieurs années, y compris par L. Davezies lui-même : « L'économie d'un bassin repose sur ces deux piliers (productif et résidentiel) et l'objectif d'une collectivité territoriale doit résider dans le développement conjoint de ces deux dimensions... À trop privilégier l'une de ces deux jambes, un processus d'éviction tend à créer les conditions d'une atrophie durable de l'autre pilier de l'économie locale » (Tanguy, 2005)

Parallèlement au filtrage des activités par le marché foncier-immobilier, un autre phénomène signale la dépendance du modèle d'aménagement local aux choix fonciers passés : le NIMBY. En effet, « une population résidentielle peut s'opposer au développement d'activités productives » (Doré, 2008), *a priori* si les coûts d'entrée dans le marché immobilier sont élevés et si l'accès à des aménités paysagères est un argument du projet local de développement. Le cas d'une commune littorale varoise est à ce titre exemplaire : « Le port nécessite aussi un ensemble d'activités complémentaires pour fonctionner. Mais elles sont vivement décriées pour les zones d'habitations à proximité, sur les pourtours. » (Maire d'une commune du littoral varois, Entretien du 09/07/2019). La fragilisation des ZAE est d'autant plus poussée que les règlements ont été laxistes et ont permis l'interpénétration entre fonction résidentielle et fonction productive : « Avant c'était surtout des demandes de petits artisans, pour construire sa maison et son activité à côté, car le foncier d'activités n'était pas cher. Mais ça développe des conflits d'usages en zone d'activité. (...) On vient d'installer une scierie, on a eu une pétition des riverains, vivant en zone d'activités, contre ça. » (Maire d'une commune des Bouches-du-Rhône, mai 2019). Inversement, si la dépendance au chemin peut durcir l'orientation résidentielle des territoires qui ont fait le choix de considérer le foncier économique comme une variable d'ajustement des politiques locales d'aménagement et de développement, ce même processus peut à l'inverse renforcer la spécialisation économique de certains territoires. On a par exemple vu dans les sections précédentes que la place dominante des Bouches-du-Rhône en matière de foncier économique tendait à se renforcer, tandis que les départements du Var ou des Alpes-Maritimes se démarquaient plutôt par une sous-représentation du foncier économique. Ainsi, s'il existe bel et bien une inflexion générale des politiques de développement local et d'aménagement en direction de l'économie résidentielle, il est plus facile pour un maire volontariste en matière de foncier économique d'agir dans un contexte qui n'est pas encore trop résidentialisé. Ce n'est donc pas un hasard que l'une des communes les plus volontaristes en la matière se trouve dans les Bouches-du-Rhône, à proximité de bassins productifs importants et de nœuds autoroutiers : « il a fallu rééquilibrer les fonctions, que le foncier ne soit pas pour une immense partie dédiée exclusivement à la production de logements, il faut rééquilibrer en en redonnant à l'activité économique. Aujourd'hui les emplois et le travail se développent sur place : moins de kilomètres. [...] dès qu'un m² était disponible il allait à quasiment 100% vers du logement, aujourd'hui c'est du 50/50. On a même déclassé du AU à destination des logements pour le classer en éco, c'est important d'utiliser du foncier pour avoir des emplois localement. » (Maire d'une commune des Bouches-du-Rhône, Entretien du 22/03/2019),

c) L'hypothèse d'une résidentialisation des modèles d'aménagement locaux

L'économie résidentielle entraîne donc une dépendance au chemin de ce modèle de développement territorial, qu'il soit sciemment suivi ou pas. Nos travaux montrent que les choix fonciers en sont un paramètre fondamental. Ce faisant, ce travail entre finalement en résonance avec l'hypothèse de la « résidentialisation » des modèles d'aménagement et de développement locaux récemment proposée par A. Grandclement et G. Boulay (2021). Après avoir observé que les recettes fiscales locales dépendaient de plus en plus des impôts liés à la fonction résidentielle des territoires et à la présence de ménages (Grandclement, 2015), ces auteurs ont émis l'hypothèse d'une dépendance des modèles d'aménagement locaux à la fonction résidentielle et touristique des littoraux.

Cette hypothèse part des travaux de L. Davezies sur l'économie résidentielle mais acte également le fait que, pour importants qu'ils soient, ces derniers se contentent d'appréhender des questions économiques sans en questionner la dimension géographique et aménagiste. En effet, chez Davezies, les territoires sont avant tout conçus comme des mailles de recensement des revenus en circulation. Grandclement et Boulay proposent eux de les considérer comme des acteurs confrontés à des ensembles de ressources et de contraintes. En effet, le bloc communal dispose de deux compétences essentielles à la compréhension du développement de l'économie résidentielle : le droit des sols et le pouvoir fiscal. Or, tout mouvement démographique ou tout choix économique a une dimension spatiale (notamment via l'artificialisation et l'usage des sols), laquelle constitue une base fiscale susceptible d'apporter des ressources à la commune. L'hypothèse de la résidentialisation (cf. Figure 84) consiste donc à la fois à prendre acte de la dimension foncière de l'économie résidentielle, mais aussi à en souligner les impacts en termes de dépendance à un chemin de développement local.

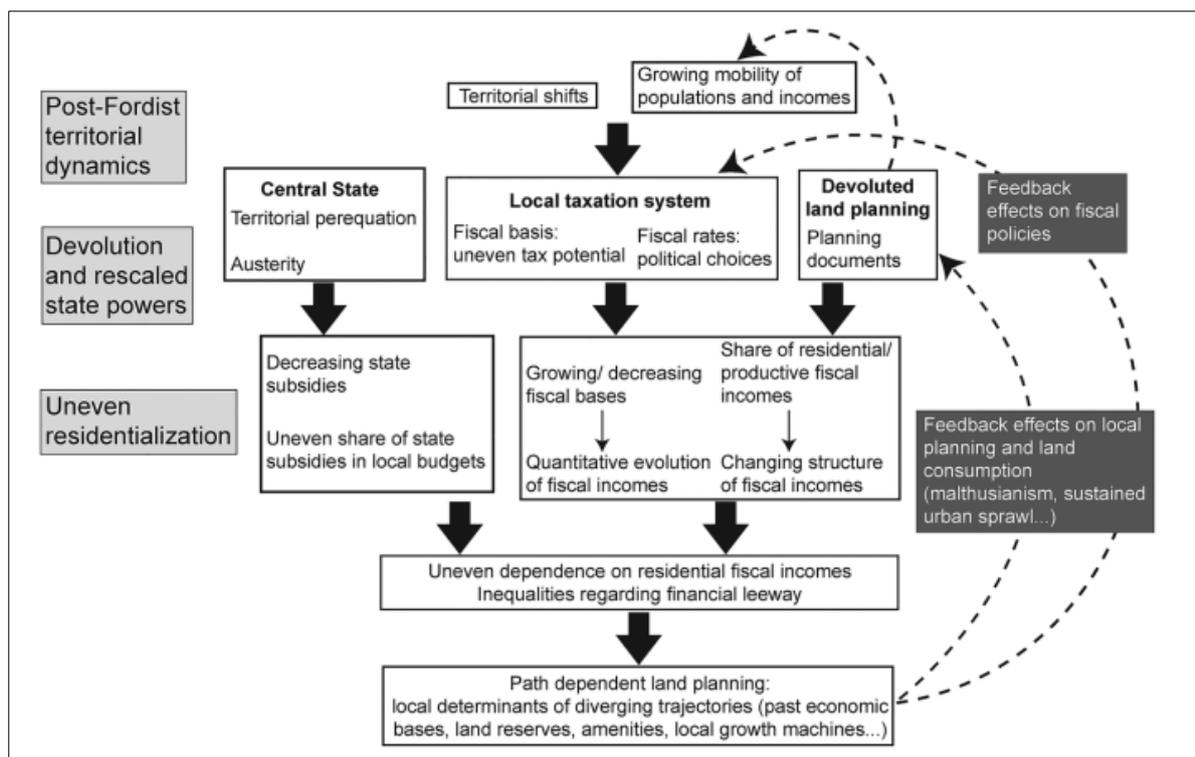


Figure 84 - représentation schématique de l'hypothèse de la résidentialisation (source : Grandclement, Boulay, 2021).

Ce cadre théorique peut ainsi s'appliquer à la question du rapport entre choix fonciers et modèle de développement des territoires locaux en Région PACA, très fortement marqués par la valorisation immobilière du foncier, et ce particulièrement sur la frange littorale : « bien que nombre de signaux alertent aujourd'hui sur les limites d'un tel modèle (...) les intérêts économiques des acteurs locaux (privés et publics) convergent en faveur de ce « modèle d'urbanisation », partagé entre la protection du cadre de vie et de l'environnement et l'urbanisation. Dans des travaux réalisés pour la Région, Laurent Davezies (Vanier et al., 2011) confirme l'assise résidentielle de la base économique régionale. Précisément, dans les territoires du littoral varois la base résidentielle représente 57 % de la base économique des zones d'emploi (contre 45 % en moyenne en France), l'apport de richesses provenant majoritairement des dépenses des retraités. « À l'instar des revenus, la structure de l'emploi, et celle des activités, est polarisée par l'économie foncière et immobilière. L'effet de polarisation est d'autant plus fort que des marchés d'exception locaux fournissent des rendements financiers records au sein de ces territoires littoraux » (Casanova Enault et al., 2020).

Dans certaines situations, cette dépendance au chemin de l'économie est si forte qu'elle peut même modifier les cultures entrepreneuriales, acculturant les chefs d'entreprises du secteur productif à des réflexes de valorisation résidentielle : « avant c'était surtout des demandes de petits artisans, pour construire sa maison et son activité à côté, car le foncier d'activités n'était pas cher. Mais ça développe des conflits d'usages en zone d'activité. On développe des maisons en zone d'activités, avec de fausses justifications pour revendre les terrains bâtis plus cher. Donc aujourd'hui les logements sont interdits en ZAE. Ça fait beaucoup de mécontents qui avaient parié là-dessus... » (Maire d'une commune des Bouches-du-Rhône, mai 2019).

Conclusion de partie

Avec une définition arrêtée du foncier économique, basée sur l'entrée réglementaire des documents d'urbanisme (foncier économique de droit), il a été possible de produire une base de données d'archive des ZAE, pour analyse au regard de la base de données des actuelles ZAE, les évolutions du foncier économique réglementaire entre 1999 et 2017 sur le territoire régional. Les résultats de ce travail ont été incrémentés par des données complémentaires de conjonctures, et mis en perspectives par les remontées du territoire (entretiens qualifiés) et la capitalisation des expériences de terrain dans le cadre d'un contrat Cifre au sein de l'EPF PACA.

Dans ce cadre d'analyse, au regard de trajectoire du foncier économique en Région PACA, plusieurs cas de figure simultanés sont apparus.

En ce qui concerne les dynamiques de production, il a été possible de mettre en évidence différentes catégories dans la création du foncier économique de droit, avec d'une part les ZAE réglementaires apparues dans les documents d'urbanisme entre 1999 et 2017, et d'autre part les zones identifiées comme des projets de développement dans les POS d'archive en 1999 et devenues des ZAE effectives. Ces deux catégories se déclinent selon la même logique, en premier les fonciers d'activités (de ZAE apparues, ou de projets) qui étaient véritablement vierges de tout bâti en 1999, ce qui peut être confirmé par les orthophotographies d'archives. On parle alors des créations pures de foncier dans le cas de zones d'activités vierges (à hauteur de 1.500 ha de créés sur la période) et de vrais projets réalisés dans le cas de projets effectivement vierges de tout bâti (pour 1.005 ha sur la période). Une fois traités ces cas de figure classiques, il s'est avéré qu'ils ne représentaient au final que 43 % des ha de l'ensemble des ZAE apparues dans les règlements d'urbanisme entre 1999 et 2017, et seulement 17% des ha de l'ensemble des projets de développement économique identifiés en 1999 devenus des ZAE aux PLU. L'ensemble des autres ZAE et projets identifiés étaient bâtis selon différents degrés.

En travaillant au cas par cas, il a été possible de classer ces ZAE et projets identifiés en deux sous catégories, une première correspondante aux enveloppes foncières déjà bâties selon une proportion large de 20% à 80% en 1999, et une deuxième correspondante aux enveloppes foncières bâties à plus de 80%, considérées in fine comme ne disposant d'aucun potentiel foncier résiduel.

Ces fonciers bâtis à plus de 80% en 1999 correspondent donc à une régularisation de zone d'activités de fait, et ne sont donc pas comptabilisés dans la création de foncier économique sur la période, ces fonciers n'existent que sur le papier des règlements dans lesquels ils sont apparus. Ce sont un peu plus de 2.600 ha de concernés (soit 28% du foncier réglementaire apparu sur la période, ZAE et projets confondus), représentant 26 % des ZAE apparues et 29% des projets identifiés en 1999.

Les projets partiellement bâtis (20% à 80% du foncier de 1999 déjà bâti) quant à eux disposent de foncier résiduel qui était potentiellement mobilisable entre 1999 et 2017, et donc recèlent de ressources foncières partielles mais effectives allouées aux activités sur la période. En attribuant, zone par zone, un taux d'occupation basé sur le constat de l'existant sur les orthophotographies d'archives, rapporté à la surface de la zone, il a été possible de déduire une enveloppe approximative de foncier résiduel mis à

la disposition des activités sur la période. Notre écueil est partout le même, il n'est pas possible à cette échelle d'apprécier la dureté de ces fonciers qui apparaissent comme disponibles parce que non bâti, on s'astreint donc à se contenter de leur caractère de réglementaire, autorisant le développement d'activités économiques pour les comptabiliser. Au final, sur près de 4.180 ha, répartis en plus de 230 ZAE et projets confondus, apparus entre 1999 et 2017, identifiées comme partiellement bâties (20 à 80%), 53% de ce foncier étaient effectivement bâtis et environ 1.950 ha peuvent donc être considérés comme du foncier résiduels et être comptabilisés dans la création de foncier économique sur la période.

C'est en conséquence un bilan de création de 4454ha de foncier économique réglementaire potentiellement mobilisables pour les activités économiques.

En ce qui concerne les dynamiques de destruction de foncier réglementaire, sur la même période, c'est 1.015ha de foncier réglementaire disparus, laissant les activités encore présentes sur ces espaces, confrontées à la concurrence de la pression résidentielle, sans filet de sauvegarde réglementaire.

Et enfin, outre ce bilan quantitatif, il nous a été donné d'observer des dynamiques de transformations profondes et irréversibles sein des ZAE existantes, au travers de la résidentialisation au sens du développement des habitations et de leurs accessoires au sein des ZAE, comme au sens de la transformation du tissu économique avec une concurrence directe entre les sphères économiques résidentielle et productive dans la captation de la ressource en foncier économique. Ainsi, en corrélation avec l'imprégnation de résidentiel de l'emploi local et de la démographie régionale, c'est sans surprise que l'on constate un foncier économique réglementaire fragilisés par ces pressions résidentielles, qui tendent progressivement et sans inflexion contraire, à exclure les activités productives.

Or cette fragilisation du foncier économique s'explique de plusieurs façons, dont la première est sans conteste en lien direct avec le poids écrasant de jeu de la rente foncière dans les mécanismes d'éviction des activités, en particulier des activités productives. Dans un contexte où le foncier mobilisable, pour tout usage que cela soit, se raréfie et où la pression immobilière ne cesse d'accroître les prix du foncier, il devient extrêmement dur de réguler le marché foncier pour maintenir les activités économiques de tout type et leur permettre de se développer, sans s'armer d'une approche volontariste affirmée, que cela soit au travers de règlements d'urbanisme méticuleux et contraignant, segmentant le marché du foncier économique, ou au travers par exemple d'investissements de la collectivité pour l'acquisition de réserves foncières à maîtriser. Mais investir dans du foncier de réserve sous-entend que les collectivités en aient les moyens et qu'elles en aient l'intérêt. L'un comme l'autre deviennent difficiles à défendre parce que, hors considération générale sur les capacités d'investissements communales, les communes ne perçoivent plus d'impôt directement liés à la présence d'activités économiques, qu'elles ont perdu la main sur la gestion de leur ZAE et que se positionner politiquement en faveur de réserves foncières pour des activités économiques n'est pas sans conséquence dans un contexte de manque de logements sociaux, de protection accrue de l'environnement et de sanctuarisation des terres agricoles. D'autant plus si ces réserves s'orientent vers des activités productives qui demeurent peu acceptables socialement. Sans l'existence d'une anticipation foncière préalable, il devient à ce jour très difficile pour les collectivités de

constituer de nouvelles réserves, et quand elles le peuvent, de maintenir l'orientation de ces réserves vers une vocation économique.

Ainsi la voie de la résidentialisation semble profondément enracinée, même si les limites du tout résidentiel sont à ce jour bien perceptibles et identifiées, et si le socle de l'économie résidentielle repose schématiquement sur un juste équilibre entre les fonctions productives et résidentielles combinées, et non pas opposée. « *Construire une théorie du territoire, c'est dépasser l'opposition entre le résidentiel et le productif pour considérer des configurations mixtes (sans doute plus vastes)* » (Pecqueur, 2014). Que cela relève du choix politique ou non, il semble que les modèles d'aménagement locaux observés au travers de l'évolution de la quantité, de la qualité et de la composition du foncier économique en Région PACA, soient dépendants, et donc contraints, par les effets de la fonction résidentielle de ces territoires, qui morcelle l'appareil productif local en fragilisant son assise foncière.

CONCLUSION

La lutte contre le chômage, la création de richesse et le maintien d'un certain niveau de production à l'échelle nationale, permettant de conserver la souveraineté économique du pays, sont des sujets qui font jusque-là peu débat. Ces grands enjeux sont déclinés au travers de politiques de développement économique et de politiques industrielles qui s'affranchissent de la question foncière. Or le développement économique ne se fait pas hors sol ; il a une dimension spatiale intrinsèque. Il faut de la surface, du foncier, pour que les activités s'implantent et se développent. Mais en a-t-on, et si oui, en a-t-on assez ? La question, sous couvert d'une apparente simplicité, n'est pas triviale, et la réponse n'est pas évidente.

Dans les faits, on ne se pose que peu cette question. Les politiques de développement sont déterritorialisées, particulièrement au niveau national, et laissent penser que la disponibilité de foncier pour accueillir des activités économiques va de soi. Dès lors, pourquoi intervenir sur le marché foncier pour en réguler l'usage à destination des activités économiques ? En l'absence d'orientations nationales claires, sans même l'existence d'une définition partagée du foncier économique, il est de fait impossible de produire tout bilan objectif du foncier économique et toute comparaison dans le temps ou l'espace. Pour répondre à ces questionnements, et aller au-delà des discours qui, selon les acteurs ou la période, en dénoncent tour à tour la pénurie, la surabondance, nous avons posé une définition du foncier économique. Cette définition s'appuie sur les données réglementaires issues des documents d'urbanisme. Les documents d'urbanisme permettent de manière plus ou moins stricte d'encadrer les usages du sol. Ainsi, il a été possible d'identifier et de délimiter les zones dédiées à l'accueil des activités économiques, encadrées par un règlement d'urbanisme et donc avec une certaine traçabilité et continuité dans l'existence de ces zones d'activités. Sur la base de cette définition réglementaire, il a été possible de dresser un inventaire précis du foncier économique constitué par les Zones d'Activités Economiques (ZAE) en Région PACA, et d'en suivre les évolutions entre 1999 et 2017. Ce bilan montre qu'il y existe des créations de foncier économique, mais aussi des disparitions et également des mutations.

Effectivement, ce sont près de 9 300 ha de foncier économique qui ont été créés en Région PACA entre 1999 et 2017. Mais il s'avère qu'une partie conséquente de ce foncier était en réalité déjà bâtie et donc non mobilisable pour l'installation de nouvelles activités. Ce point n'est pas accessoire : seuls 48% du foncier apparu entre 1999 et 2017 est effectivement disponible, tout le reste ne correspondant qu'à une régularisation ex-post de foncier économique déjà occupé. Ce chiffre est d'autant plus important qu'on entend par foncier disponible du foncier non bâti, mais pas forcément du foncier constructible : des contraintes pèsent en effet sur l'ensemble des ZAE de la Région PACA, qu'elles soient liées à la topographie (accidentée) ou à des risques naturels (inondation, feu de forêt, éboulement, etc.).

De ces 4 454 ha de foncier réellement mis à disposition des activités économiques (quelles qu'elles soient) entre 1999 et 2017, il convient de retrancher les ZAE disparues réglementairement sur la même période.

Elles s'élèvent à un peu plus de 1 000 ha. Ce changement d'affectation des parcelles dans les documents d'urbanisme ouvre la voie à de possibles changements d'usage des sols.

Finalement, la création nette de foncier économique est donc modeste. Et ce d'autant plus si on la rapporte aux évolutions démographiques ou au nombre de communes concernées sur le territoire d'étude. À l'échelle des 5 départements sur lesquels nous avons travaillé, cette croissance du foncier économique correspond à une consommation communale moyenne de 0,3ha par an entre 1999 et 2017. Ce chiffre est lui-même à rapporter aux dynamiques locales de consommation de foncier. On estime ainsi qu'en Région PACA, entre 2011 et 2015, 5 500ha ont été artificialisés (INSEE, 2016), soit 1 100ha par an sur la Région. Contre une ouverture potentielle à l'urbanisation par les activités économiques d'environ 230 ha par an entre 1999 et 2017, et n'intégrant pas dans ces 230 ha la part de foncier qui demeurera inconstructible pour des raisons de gestion des risques (inconstructibilité, bassin de rétention, marges de recul de sécurité, etc.) ou liées à la géographie des lieux. Ce qui veut dire qu'au maximum, si les activités consommaient tout le foncier qui leur est réglementairement destiné, sans considérer la moindre contrainte sur ce foncier, elles artificialiseraient environ 230 ha par an. Tout en gardant en tête qu'il s'agit là de foncier réglementaire, c'est-à-dire protégeant et favorisant l'installation de toutes activités sur ce foncier, et en n'intégrant donc pas le foncier potentiellement utilisé par des activités s'installant en pointillé dans des tissus urbains établis. Or majoritairement, les activités pouvant éventuellement s'insérer dans d'autres zones réglementaires que celles qui sont spécifiquement dédiées aux activités économiques, sont généralement les activités de petits commerces et les bureaux.

En outre, ces chiffres ne suffisent pas à rendre compte de la vulnérabilité du foncier économique de droit. On observe en effet un grand nombre de mécanismes de transformation et de fragilisation du foncier économique, au sein même des ZAE. Cette fragilisation de l'intérieur, qui altère le foncier économique et sa pérennité, tient principalement au mécanisme résidentialisation des ZAE. Ce processus est double : il tient d'abord à la concurrence entre les usages du sol par les activités économiques et le logement. Pour faire une analogie avec le foncier agricole (qui souffre comme le foncier économique d'une insuffisante étanchéité à l'égard de l'urbanisation), les ZAE sont mitées par la construction de maisons. Deuxièmement, quand aucune maison ne mite les ZAE, ces dernières restent exposées à un risque de résidentialisation de leur orientation économique. On entend par là le remplacement d'activités productives par de nouvelles activités présentes. Dans les deux cas, ces dynamiques sont liées soit à la permissivité des documents d'urbanisme, et à une forme de laisser-faire politique, soit potentiellement à l'impossibilité de contrôler ce qu'il se passe dans l'enveloppe du bâti une fois qu'il est érigé en ZAE et à l'illégalité de certaines démarches de transformation de locaux économiques vers des locaux résidentiels. Dans tous les cas, ces mécanismes sont indissociables de l'importance fondamentale de la rente foncière, qui favorise les usages du sol les plus rémunérateurs et peut faire de la relative faiblesse des prix fonciers en zonage économique un effet d'aubaine pour l'urbanisation résidentielle.

On a par la suite cherché à expliquer ces constats. Pour ce faire, une approche qualitative au plus proche du terrain a permis de mettre en perspective les mécanismes de fragilisation du foncier économique ainsi quantifiés et mis en évidence. Le travail d'entretiens, notamment, a mis en lumière un certain nombre de logiques à l'œuvre dans les mutations de la ressource en foncier économique.

Derrière cette mutation du foncier économique vers la résidentialisation et derrière la suppression de ZAE, on peut retrouver des volontés politiques de simple rejet des activités économiques et notamment productives, comme des lignes d'actions guidées par une obligation de choix pour palier au plus contraignant, au plus urgent, au plus acceptable socialement.

Cette obligation de choix qui s'exprime au détriment du développement économique ouvre à un autre type de logique sous-jacente à la mutation du foncier économique : celle d'une forme d'impuissance des décideurs locaux face à la rente foncière. Même si, à ce jour, la perte de la compétence ZAE est clairement un élément limitatif dans la gestion d'un territoire communal du fait de la recomposition du cadre fiscal-financier local, l'approche de la planification à plus grande échelle (celle de l'intercommunalité par les PLUi comme celle des Métropoles par les PLUm) est une bonne nouvelle. Elle est en effet susceptible de lisser les aspérités locales telles que les phénomènes de NIMBY par exemple. La portée électoraliste d'un développement économique plutôt qu'un autre aurait donc moins prise avec une planification économique intercommunale. Des exemples vont en ce sens, par exemple dans la Métropole Aix-Marseille-Provence. Lorsque cette dernière s'est constituée, nombre d'élus ont pris conscience de l'enjeu que représentait le foncier d'activités, et plus particulièrement en matière de sphère productive.

Ces éléments concourent à une concurrence de plus en plus vigoureuse entre sous-marchés fonciers, susceptible de mettre face à face des usages complémentaires du foncier, comme entre le foncier économique, le foncier agricole, ou le foncier de compensation. Tous ces usages, plus ou moins récents du foncier, sont pourtant tous largement surdéterminés par la rente foncière urbaine, qui rend d'autant plus compliquée la constitution de réserves foncières (voire la simple maîtrise de parcelles) face à cette menace pérnante d'une mutation vers de l'urbanisation résidentielle.

C'est donc un sentiment d'impuissance qui en vient à frapper en définitive même les acteurs les plus volontaires sur le territoire : l'emploi a beau être un enjeu national majeur, les acteurs locaux ne sont pour autant pas pénalisés si les objectifs de productions de nouveaux emplois ne sont pas remplis, contrairement au logement social par exemple. Ni pénalisés ni incités. Quelques lumières éclairent malgré tout ce tableau : assez récemment, un début de fonds d'action à l'acquisition de foncier économique à vu le jour au travers des Territoires d'Industrie. Certaines mesures encourageantes, telles que le fonds pour le recyclage des friches (tant pour de l'habitat qu'ouvert à de nouvelles activités économiques, certes sous-tendues de mixités fonctionnelles, mais n'excluant pas dans la démarche les activités productives), tendent à montrer une inclinaison nouvelle dans la prise en considération de la problématique du foncier d'activités, en particulier sous l'angle de la pérennité de la souveraineté productive française.

Il existe à ce jour peu de moyens d'action, et une des pierres angulaires du sujet serait d'établir une définition légale du foncier économique, qu'elle puisse servir de socle à des mesures concrètes et à une objectivation du suivi de la ressource. Pour ce qui est des facteurs limitatifs de production de foncier économique, il n'est ni facile ni souhaitable d'aller vers une tentative d'allègement des contraintes environnementales ou de maîtrise de l'usage des finances publiques. Le fait est que les outils existants

efficaces relèvent encore de la volonté locale de les utiliser ou non. Or pour maintenir la vocation économique d'une zone d'activités et essayer d'en maîtriser l'évolution tant dans la vocation que dans les prix, l'usage d'une réglementation stricte, minutieusement détaillée, est nécessaire. Ainsi, afin d'inciter à un usage strict de la réglementation, peut-être faudrait-il envisager d'y associer des objectifs quantifiables de production d'emploi et/ou de foncier productif à l'échelle d'une région, incitant à la mutualisation de la ressource foncière mobilisable pour les activités sur une réflexion infrarégionale. En associant les mesures strictes de protection du foncier, à des réflexions de production de foncier « collectif » incitées par des objectifs quantifiables, et à des outils de portage foncier, des résultats plus probants de territorialisation des politiques de développement étatiques seraient envisageables.

Quoi qu'il en soit, au vu des mécanismes de dépendance au chemin des choix fonciers en faveur de l'économie résidentielle que nous avons mis en évidence, il semble prudent de prendre au sérieux les signaux d'alerte envoyés depuis plusieurs années maintenant par les théoriciens de l'économie résidentielle. La possibilité d'inscrire les évolutions du foncier économique dans l'hypothèse de la résidentialisation des modèles locaux d'aménagement (Grandclement, Boulay, 2021) montre en effet que les territoires de la Région PACA sont susceptibles de s'enfermer dans un modèle fortement dépendant de la rente foncière, elle-même largement déterminée par les niveaux de revenus exigibles. L'alternative pourrait à terme consister à faire un choix entre un modèle territorial juxtaposant des populations travaillant dans la sphère présente (structurellement plus précaire et peu qualifiante) et des populations captées pour leurs revenus capables d'irriguer le circuit de la rente foncière (elle-même fondée sur des aménités fragiles et des revenus en partie mobiles) et un autre modèle sacrifiant une partie de la rente foncière au bénéfice de la diversification économique et de la valorisation de ressources plus endogènes.

Ce qui amène à porter des attentes très concrètes sur une prise en main nationale de cette question du foncier économique et plus spécifiquement du foncier de l'économie productive, pour essayer d'infléchir cette dépendance au chemin, et ce particulièrement au regard des ambitions industrielles régulièrement réitérées et si peu territorialisées. Il faut que le foncier économique puisse trouver sa place dans les référentiels de l'aménagement, dans les politiques économiques et industrielles nationales, et qu'il puisse ainsi devenir un objet maîtrisé, sur un marché contrôlé et encadré. Par ailleurs, conformément aux annonces encourageantes du plan France 2030, il est permis d'espérer que les investissements dans l'appareil productif puissent nous mener vers le renouveau des activités industrielles locales, plus uniquement réduites à des questions de tailles et de nuisances grâce aux nouvelles technologies (Blanchet, 2014) et qu'il devienne ainsi envisageable de réactualiser leur image et de les réinsérer comme pièces maîtresses d'un développement local remodelé. Reste à savoir si le foncier économique sera concerné par ce plan d'investissement massif....

Table des Figures

Figure 1 - Propriétaires et droit de propriété – Réalisation : L.Thomas (2021)	25
Figure 2 - La montée de la maison individuelle comme phénomène de masse dans les années 1960-1970. Source :Mayoux, (1979) in(Herrmann et al., (2017)	30
Figure 3 - Synthèse de l'histoire d'apparition des EPF d'Etat et de leurs missions principales, réalisation L. Thomas (2021)	32
Figure 4 - Évolution du produit des impôts « ménages » perçus par le bloc communal et les départements (2013-2017) – Source et réalisation : DGFIP, Cour des comptes (2018)	34
Figure 5 - Rappel des différents degrés de l'artificialisation du sol – Sources : IAU Ile de France (2016), Inra, Ifftar (2017) ; Réalisation : L.Thomas (2021).	38
Figure 6 - Utilisation du sol en 1981 et en 2014 – Source et réalisation : Ministère en charge de l'agriculture, enquêtes SCEES-Teruti (1981) et SSP-Teruti-Lucas (2014)	40
Figure 7 - Approche schématique du mécanisme de périurbanisation. Réalisation : L.Thomas (2021)	41
Figure 8 - Les différents types de groupements d'activités (Source : (Retour, 2008)	46
Figure 9 - Encastrement des secteurs économiques de la Région PACA et de leur déclinaison en système d'organisation locale. Source : Agence de développement économique régional "Invest in PACA, 2015	48
Figure 10 - Rappel des grands actes de la décentralisation en France depuis 1982	50
Figure 11 - Synthèse de la réforme de la Taxe Professionnelle (Sources : DGFIP (2010), AdCF (2010) ; Réalisation : L.Thomas (2021)	51
Figure 12 - Carte des « 124 territoires d'industrie » (Conseil National de l'Industrie,2018).....	53
Figure 13 : Nouvelles surfaces commerciales autorisées, source et réalisation : PROCOS infos n°25, février 2020.....	60
Figure 14 : Concentration des grandes surfaces commerciales dans les Alpes-Maritimes, extrait de la cartographie dynamique de l'observatoire du commerce 06, CCI NCA 2020	61
Figure 15 – Exemple d'une entreprise de scierie en centre ancien de Nice, foncier économique ou non ?	63
Figure 16 - Logements dans la zone d'activités artisanales de Saint-Claude à Saint-Tropez, foncier économique ou non ?	64
Figure 17 - Nomenclature recommandée - règlement du PLU – source et réalisation : ministère du Logement et de l'habitat durable, 2015.....	71
Figure 18 - Le foncier économique de droit – une définition par le règlement d'urbanisme – Source : PLU de Cannes, 2018 ; Réalisation : L.Thomas, 2021	72
Figure 19 - Un exemple de foncier économique de fait. Réalisation : L. Thomas (2021)	75
Figure 20 – Extrait de la méthodologie d'étude du foncier hors ZAE– Source : Genre-Grandpierre (2019) ; Réalisation : L. Thomas (2021)	78
Figure 21 - Exemple de foncier économique de proximité – les activités au cœur de ville. Réalisation : L. Thomas (2021)	80
Figure 22 - Exemple de foncier économique de projet – le foncier de demain. Réalisation : L.Thomas (2021)	83
Figure 23 - Typologie du Foncier Economique et choix du foncier économique de référence pour la thèse (ZAE) – Source et réalisation : L. Thomas (2021)	84

Figure 24 - Exemple d'une Zone d'Activités Economiques (ZAE)- une définition réglementaire. Réalisation : L. Thomas (2021)	86
Figure 25 - Liste des produits et outils d'information économique des CCI. Source et réalisation : CCI France, 2014.	89
Figure 26 - Panorama des observatoires des CCIT, extrait d'un document de travail. Source et réalisation : CCIT de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2015)	90
Figure 27 - Comparaison des méthodologies de constitution des bases de données des CCIT, extrait d'un document de travail. Source et réalisation : CCIT de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2014).....	91
Figure 28 - Illustration d'observatoires fonciers départementaux. Réalisation : L. Thomas (2021)	92
Figure 29 - La vocation des ZAE pour les CCIT. Source : Extrait du « Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU, position des CCI de Provence Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme », CCI NCA (2014)	93
Figure 30 - Périmètres territoriaux des Agences d'Urbanisme - Source : FNAU 2019	95
Figure 31 - Extrait de l'avant-projet de règlement du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain – Nice Côte d'Azur. Source : https://www.nicecotedazur.org/habitat-urbanisme/plu-métropolitain (consulté en 2018).	97
Figure 32 - Carte des EPCI de la Région PACA au 1er janvier 2018 – Source et réalisation : Portail de la connaissance du territoire -Ma Région PACA	98
Figure 33 - Critères retenus par les CCIT dans l'harmonisation de leurs bases de données sur les ZAE. Sources CCIT (2016)	100
Figure 34 - Frise chronologique "L'observation foncière et les CCI de la Région PACA". Réalisation : L. Thomas (2021)	103
Figure 35 - Présentation du fonctionnement de la base de données « SUD Foncier éco » - Réunion de restitution des travaux techniques du groupe de travail 14/02/2019. Source et réalisation : CRIGE PACA.	105
Figure 36 - Frise chronologique des évènements structurant l'approche foncière économique en Région PACA. Réalisation : L. Thomas (2021).....	106
Figure 37 - Sélection des données. Source : L. Thomas	108
Figure 38 - Réorganisations successives de la nomenclature des activités françaises. Réalisation : L. Thomas (2021)	111
Figure 39 - Exemple de décomposition des sous-catégories d'activités pour une lecture présentielle/productive des secteurs d'activités. Source : INSEE ; Réalisation : L. Thomas (2021)	112
Figure 40 - Catégories NAF Rév.2 agrégées en 9 postes d'activités. Réalisation : L. Thomas (2021)	113
Figure 41 - Les fichiers d'établissements composant le répertoire SIRENE. Source : L. Pomès CCI Alpes-de-Haute-Provence ; Réalisation : L. Thomas (2021).....	116
Figure 42 - Critères de sélection utilisés dans la base POS 1999. Réalisation : L. Thomas (2021).....	117
Figure 43 - Cadre de la décision foncière économique. Réalisation : L. Thomas (2021).....	120
Figure 44 - Arbre de sélection des communes pour entretiens. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	122
Figure 45 - Grille d'entretien à l'intention des élus locaux. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	125
Figure 46 - Grille d'entretien à l'intention des producteurs de la donnée sur le foncier économique, source et réalisation : L. Thomas (2021).....	126
Figure 47 - Territoires d'étude en Région PACA. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	127
Figure 48 - Distribution spatiale des 992 ZAE retenues dans la thèse par rapport aux 1259 ZAE de la base des CCIT de 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).....	128

Figure 49 - Présentation d'un cas de foncier économique trop mixte en 1999 pour être intégré à la sélection des ZAE étudiées. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	130
Figure 50 - Méthode de géolocalisation du fichier SIRENE. Source : Coulon, & Santoza. Réalisation : L. Thomas (2021)	133
Figure 51 - Plan de la ZIP de Fos-sur-Mer – Source : PADD provisoire de la ville - 2016	142
Figure 52 - Exemple de contraintes de constructibilités sur le foncier économique – Zone d'activités économiques de Fuon Santa – Alpes-Maritimes. Réalisation : L. Thomas (2021)	143
Figure 53 - Terminologie des termes relatifs au foncier économique et ses différentes catégories, utilisés dans l'analyse. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	145
Figure 54 - Évolution des découpages régionaux de France métropolitaine, 2016. Source : Ministère de l'Intérieur	146
Figure 55 - Part de l'emploi productif régional dans l'emploi en France métropolitaine – 2014. Source : INSEE séries longues ; Réalisation : L. Thomas (2021.)	150
Figure 56 - Trajectoire de croissance et dynamique de rattrapage de l'emploi productif régional en France métropolitaine. Source : INSEE séries longues. Réalisation : L. Thomas (2021)	151
Figure 57 - Portrait de l'emploi productif des départements de la Région PACA et de son évolution entre 1999 et 2014. Source : séries longues INSEE ; Réalisation : L. Thomas (2021)	151
Figure 58 - La création de foncier économique dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs de la création pure et de la régularisation (parts et volume). Source et réalisation : L. Thomas (2021).	154
Figure 59 - Carte de la création pure de foncier économique entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	155
Figure 60 - Cas typique de "Projet vierge réalisé" entre 1999 et 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).	156
Figure 61 - Le foncier économique de projet dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs du foncier de projet vierge et du foncier bâti ou partiellement bâti (parts et volume). Source et réalisation : L. Thomas (2021).	157
Figure 62 - Les projets de foncier économique vierges réalisés en Région PACA entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	158
Figure 63 - Création pure de foncier économique et projets de foncier économique vierges : bilan des enveloppes foncières attribuées au développement économique entre 1999 et 2017 en Région PACA. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	159
Figure 64 - Le foncier économique réglementaire apparu dans les départements de la Région PACA entre 1999 et 2017 : les rôles respectifs du foncier non bâti, et de la régularisation du foncier partiellement bâti. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	161
Figure 65 - Schématisation de la création de foncier économique et du mécanisme de régularisation foncière. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	162
Figure 66 - Illustration du cas de figure d'une ZAE identifiée comme "Projet partiellement bâti" entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	163
Figure 67 - Répartition et représentativité des différents fonciers de projet identifiés en 1999. Source et réalisation : L. Thomas (2021)	164
Figure 68 - Schématisation de la création de foncier économique dans le cas de figure des zones de projet, et du mécanisme de régularisation foncière. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	165
Figure 69 - Reconstitution du foncier résiduel non bâti présent sur les enveloppes foncières partiellement bâties, attribuées au développement économique entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	166

Figure 70 - Carte des communes ayant opéré une régularisation de foncier économique sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	168
Figure 71 – Carte des communes ayant vu disparaître du foncier économique sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	170
Figure 72 - Foncier économique existant en 1999 et disparu en 2017 - Activités résiduelles et mutations résidentielles Réalisation L. Thomas (2021).....	171
Figure 73 - Foncier économique existant en 1999 et disparu en 2017 - Du foncier économique bâti redevenu du foncier de projet de développement futur en 2017. Réalisation : L. Thomas (2021).	173
Figure 74 - Détails de la reconstitution de l'enveloppe foncière vierge allouée aux activités économiques entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	175
Figure 75 - Carte de la répartition des enveloppes foncières économiques non bâties (nouvelles et/ou résiduelles) sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	176
Figure 76 - Cartes des dynamiques foncières économiques sur la période 1999/2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021).	179
Figure 77 - Méthodologie des CCIT dans la détermination des vocations économiques des ZAE-Source et réalisation : CCIMP (2015).....	182
Figure 78 - Évolution au sein des ZAE - Résidentialisation en ZAE. Réalisation : L. Thomas (2021).	186
Figure 79 - Développement d'habitations au sein des ZAE - Artisanat et résidentialisation. Réalisation : L. Thomas (2021)	188
Figure 80 - Évolution au sein des ZAE - Transformation des vocations dans les nouveaux bâtiments. Réalisation : L. Thomas (2021).	190
Figure 81 - Évolution au sein des ZAE - Densification du bâti commercial. Réalisation : L. Thomas (2021).	191
Figure 82 - Évolution au sein des ZAE - Densification et résidentialisation sur du foncier économique. Réalisation : L. Thomas (2021).	193
Figure 83 - Prix et surface des terrains en 2019 selon la Région – Source et réalisation : Ministère de la transition écologique (2020).....	196
Figure 84 - représentation schématique de l'hypothèse de la résidentialisation (source : Grandclement, Boulay, 2021).	207

Table des Tableaux

Tableau 1 - Contenu de la base SIRENE. Source : INSEE	109
Tableau 2 - Interlocuteurs des entretiens régionaux.....	121
Tableau 3 - Interlocuteurs des entretiens techniques.....	121
Tableau 4 - Interlocuteurs des entretiens avec les élus locaux et équipes municipales.	123
Tableau 5 - Catégorisation du foncier : cas de figure observés dans les bases de données d'archives POS de l'INRA - 1999 et 2017. Réalisation : L. Thomas (2021)	136
Tableau 6 - <i>Évolution des emplois par Régions métropolitaines, découpage de 2016. Indice base 100 en 1999</i>	146
Tableau 7 - <i>Poids et dynamiques de l'emploi dans les départements de la Région PACA</i>	147
Tableau 8 - Poids et dynamiques démographiques dans les départements de la Région PACA	148
Tableau 9 - Poids et dynamiques de l'emploi présentiel dans les départements de la Région PACA. Réalisation : L. Thomas (2021).	153
Tableau 10 - Part du foncier apparu dans les documents d'urbanisme, déjà partiellement ou totalement bâti, dans le foncier économique actuel. Source et réalisation : L. Thomas (2021).....	167
Tableau 11 - Synthèse par département du foncier vierge dédié aux activités économiques apparu entre 1999 et 2017. Source et réalisation : L. Thomas (2021)	180
Tableau 12 - Synthèse des vocations d'usage des ZAE du recensement des CCIT 2017 (1259 ZAE), avec et sans Fos-sur-Mer. Source : CCIT (2016) ; Réalisation : L. Thomas (2021).....	183
Tableau 13 - Comparaison entre les vocations économiques de l'ensemble des ZAE identifiées dans le recensement CCIT 2017 et celles des fonciers vierges apparus entre 1999 et 2017 (Projets vierges et créations spontanées vierges). Réalisation : L. Thomas (2021).	184

Table des Sigles

ACCM	Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette
ADAM	Agence de Déplacement des Alpes-Maritimes
AdCF	Assemblée des Communautés de France
AFAF	Aménagement Foncier Agricole et Forestier
AGAM	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
ALUR	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi)
AMPM	Aix-Marseille-Provence-Métropole
ANRU	Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain
APE	Activité Principale Exercée
APEN	Activité Principale Exercée pour les entreprises
APET	Activité Principale Exercée pour les établissements
ARBE	Agence Régionale pour la Biodiversité et l'Environnement (anciennement ARPE)
ARII	Agence Régionale pour l'innovation et l'Internationalisation
ARL	Atelier Régional de la Logistique
ARPE	Agence Régionale pour l'Environnement, devenue ARBE
AU	À Urbaniser
AUDAT	Agence d'Urbanisme De l'Aire Toulonnaise
AUPA	Agence d'Urbanisme Pays d'Aix
AURAV	Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse
BHNS	Bus à Haut Niveau de Service
BTP	Bâtiment Travaux Publics
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCIMP	Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille Provence
CCINCA	Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur
CIFRE	Convention Industrielle de Formation par la REcherche
CR	Conseil Régional
CRCI	Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie
CCIT	Chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CEREMA	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CFE	Centre de Formalité des Entreprises
CGET	Commissariat général à l'Égalité des Territoires (devenu ANCT)
CMAR	Chambre des Métiers et de l'Artisanat Régionale
CNIG	Conseil National de l'Information Géographique
CRIGE	Centre Régional de l'Information Géographique

DAAC	Documents d'Aménagement Artisanal et Commercial
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DGS	Directeur-trice Général-e des Services
DLVA	Durance Luberon Verdon Agglomération
DREAL	Direction Régionale Environnement Aménagement Logement
EBC	Espace Boisé Classé
ELAN	Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
FC	Fichier Consulaire
FISAC	Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
INRAE	Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
GPMM	Grand Port Maritime de Marseille
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
NAF	Nomenclature des Activités Française
NIC	Numéro Interne de Classement
NIMBY	Not In My Back Year
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OENAF	Observatoire national de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers
ONF	Office National des Forêts
OZEA	Observatoire des Zones et Espaces d'Activité
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAEN	Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains
PAT	Prime nationale d'Aménagement du Territoire
PLH	Plan local d'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PLUm	Plan Local d'Urbanisme métropolitain
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPA	Personne Publique Associée
PPI	Plan Pluriannuel d'Intervention
PRIDES	Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique Solidaire
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
RCS	Registre du Commerce et des Sociétés
RIP	Réseau d'Initiative Publique

RNU	Règlement National d'Urbanisme
RP	Rapport de Présentation
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEM	Société d'Economie Mixte
SIG	Système d'Information Géographique
SIREN	Système d'Identification du Répertoire des ENtreprises
SIRENE	Système d'Identification et du Répertoire des Entreprises National et de leurs Etablissement
SIRET	Système d'Identification du Répertoire des Etablissement
SNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique
SRADET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRDEII	Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
THD	Très Haut Débit
TP	Taxe Professionnelle
TPM	Toulon-Provence-Métropole
VEFA	Vente en l'Etat Futur d'Achèvement
ZA	Zone d'activités
ZAE	Zone d'Activités Economiques
ZAN	Zéro Artificialisation Nette
ZAP	Zona Agricole Protégée
ZCE	Zone de Concentration de l'Emploi
ZIP	Zone Industriale-Portuaire

Bibliographie

A.

- AdCF. (2010). *La crise et nos territoires - premiers impacts*, ADCF, Caisse des Dépôts et Institut CDC pour la recherche, 96 p
- AdCF. (2010). *Réforme de la taxe professionnelle : un nouveau moteur fiscal pour l'intercommunalité ?* Rencontres interrégionales de l'AdCF, 24 février-23 avril 2010
- ADEF-AdCF-ACFCI-Certu-PUCA. (2010). Dossier « Foncier économique : le mal-aimé ? ». *Revue Études foncières* n° 149 et n° 150.
- Alami, S., Desjeux, D., & Garabuau-Moussaoui, I. (2009). *Les méthodes qualitatives*. PUF, coll."Que sais-je?", 126 p.
- Attali, J. (2008). *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Sénat
- AUCAME. (2013, mars). *Le « point mort » : Une méthode d'évaluation quantitative des besoins en logements*. *Qu'en savons-nous ?*, n°5, 4 p.
- Aveline-Dubach, N., Le Corre, T., Denis, E., & Claude, N. (2020). The futures of land: modes of capital accumulation, property rights and city production. *Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville*. *Pour la recherche urbaine*, pp. 312-335. CNRS editions. <https://hal.inrae.fr/hal-02862422>
- Aveline, N. (2005). *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation, nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, Université Lumière-Lyon II. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-00394000/>

B.

- Beaurain, C., & De Rocher Chembessi, C. (2019). L'écologie industrielle et territoriale : une politique alternative pour la gestion de la décroissance urbaine ? Le cas de Dunkerque [Industrial and territorial ecology: An alternative policy for the management of shrinking cities? The case of Dunkirk]. *Géographie, économie, société*, 21(1), p. 45-66. <https://doi.org/10.3166/ges.2019.0008>
- Becattini, G. (2017). The Marshallian industrial district as a socio-economic notion [The Marshallian industrial district as a socio-economic notion]. *Revue d'économie industrielle*, 157(1), 13-32. <https://doi.org/10.4000/rei.6507>
- Beffa, J-L. (2005). *Pour une nouvelle politique industrielle*, 71 p.
- Behar, D. (2008). L'action publique locale à l'épreuve de l'économie résidentielle. *Pour*, n° 199, p. 148 – 153
- Benko, G., & Lipietz, A. (1992). *Les régions qui gagnent districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. #0, (Eds.). Presses universitaires de France.
- Berté, C. (2020). La problématique foncière de la compensation écologique. *Sciences Eaux & Territoires*, n° 31(1), 10-11. <https://doi.org/10.3917/set.031.0010>
- Blanc, Ch. (2004, mai). *Pour un écosystème de la croissance*. Assemblée Nationale, 81 p.
- Blanchet, M., (2014). La nouvelle ère industrielle : une opportunité pour la France. *Géoéconomie* 2014/3 (n°70), pp 159-173
- Bognon, S., Magnan, M., & Maulat, J. (2020). *Urbanisme et aménagement, théories et débats*. #0, Armand Colin, 288 p.
- Bonnet, J. (1979). La décentralisation des activités tertiaires en France. *Géocarrefour*, 357-368. https://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1979_num_54_4_6147
- Bonneval, L., & Pollard, J. (2017). Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales: Des acteurs aux frontières des marchés du logement. Introduction. *Métropoles*(20). <https://doi.org/10.4000/metropoles.5423>
- Bosse-Platière, H., Grimonprez, B., & Rochard, D. (2016). Ville et agriculture : radiographie libre des instruments du partage de l'espace. In C. Centre d'étude et de recherche sur les territoires et l'environnement (Ed.), *Agriculture et ville, vers de nouvelles relations juridiques* (Vol. 73, pp. 207). Édition Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. <https://hal-univ-bourgogne.archives-ouvertes.fr/hal-01391822>
- Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2018). Réflexion sur les dimensions géographiques et temporelles des processus territoriaux. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*(5), 1393-1406.
- Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2019). Le récit métropolitain : une légende urbaine. *L'Information géographique*, 83(2), 72-84.
- Boulay, G. (2011). *Le prix de la ville - Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence (1990-2010)*, Université de Provence Aix-Marseille 1
- Boulay G., Buhot, C., & N. Aveline-Dubach. (2013). *Les mots du foncier – Dictionnaire critique*. ADEF édition, 173 p.

- Boulay, G., & Grandclément, A. (2019). *Introduction à la géographie économique*. #0, Armand Colin.
- Boulenger, S., Gauthier, I., & Vaillancourt, F. (2012). *Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place*. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, Montréal, 24 p.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. #0, Le Seuil, Paris, 289 p.
- Bourgeois, L. (2007). Soixante ans de politique agricole en France Un volontarisme politique dans un contexte favorable. *Économie rurale*, 300, 35-41.
- Bouteille, A. (2017). Coûts de construction et densité. Des interdépendances souvent méconnues, des conséquences pourtant lourdes. *Tous urbains*, 18(2), 52-57. <https://doi.org/10.3917/tu.018.0052>
- Brasseur, P.-C. (2019). Interview « Il y a trop de foncier dédié à l'accueil des entreprises ». *Les Echos*, 22 janvier 2019
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, 351 p.
- Brunschwig P. (2013) *Le divorce annoncé du territoire et de l'industrie : la réforme de la taxe professionnelle, mort de l'industrie à Fos-sur-Mer ?* Mémoire de M1 : ENS Lyon, 91 p.
- Buffet, F.-N., Carre, O., Chatillon, A., Diefenbacher, M., Guene, C., & Laffineur, M. (2010). *Rapport sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, et préconisations d'amélioration, notamment au plan de la péréquation*. DGFIP, 49 p.
- Buffet, F.-N., Davezies, L., & Demouveau, J.-P. (2004). *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*. Adef, 280 p.
- Bur, D., Richard, A. (2018) *Mission « finances locales » - Rapport sur la refonte de la fiscalité locales*. Mai 2018, 153 p.

C.

- Cadic, O. (2018). Pour une France libre d'entreprendre - *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux entreprises*. Sénat, n° 405 (2017-2018) <https://www.senat.fr/rap/r17-405/r17-405.html>
- Caron, A., Torre, A. (2002). Les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique. *Perrier-Cornet Ph. (ed.), A qui appartient l'espace rural?*, Eds de l'Aube.
- Casanova Enault, L., Boulay, G., & Coulon, M. (2019). Une aubaine pour les géographes ? Intérêts des fichiers open DVF sur les transactions foncières et immobilières et précautions d'usage. *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Casanova Enault, L., Helle, C. (2012). Ce que les dynamiques foncières révèlent du devenir des territoires : éléments de prospective du sud-est français. *L'Espace géographique*, t. 41, n° 2, p. 111-127
- CAUE. (2014, juin). *Pas d'industrie, pas d'avenir ?* n°13, 12p
- Casanova Enault, L., Debolini, M., Popoff, T., & De Flore, R. (2020). Jouer un scénario d'aménagement foncier : analyse des pratiques d'aménagement et recherche d'alternatives au développement résidentiel. *Netcom* [En ligne], 34-1/2 | 2020. DOI : <https://doi.org/10.4000/netcom.5605>
- Cavailhes, J. (2015). La localisation des activités économiques et la consommation de terres agricoles. *Revue foncière*, n° 4
- CCI Bretagne. (2017). *Les zones d'activités économiques en Bretagne, un regard partagé sur le foncier économique, Fédération régionale des agences d'urbanisme et de développement & Chambres de commerce et d'industrie de Bretagne*. 8p
- CCI PACA, CMN Partners. (2013). *Réseaux des Technoparc Industriels Durables (RTID) – Phase 1*. 14 p.
- CCI PACA. (2014). *Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU, Position des CCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme*. 8 p.
- CCI PACA. (2017, Novembre). *Les ZAE de A à Z, Panorama du foncier économique régional*. 12 p. <https://fr.calameo.com/read/004852100ca683fe85719>
- CCI Paris Ile-de-France. (2015, novembre). *Grand Paris : comment maintenir un tissu économique diversifié en zone dense ?*
- CCI NCA, (2015). *Panorama du foncier dédié aux activités économiques*, 12 p.
- CCI NCA. (2018, novembre). *Grand Angle : 5 propositions pour un aménagement commercial équilibré dans les Alpes-Maritimes*. 5 p.
- Centre culturel international, C., Cordobes, S., & Desjardins, X. (2020). *Repenser l'aménagement du territoire - colloque de Cerisy*. #0, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat-Etudes #4, 320 p..
- CEREMA. (2017). Observer et connaître les zones d'activités économiques, L'intégration des enjeux de la transition écologique
- CEREMA, AdCF. (2018). *Sites d'activités économiques et immobilier d'entreprise, retour d'enquête sur la maîtrise d'ouvrage intercommunale des zones d'activités*, 46 p.
- CERTU. (2006). *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, Les Outils CETE, 82 p.
- CGET. (2017, juin). Note méthodologique – D'application de la réglementation des aides d'Etat à la création/réhabilitation, à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion de zones d'activité économique. 17 p.

- Chamard, C., & Schlenker, L. (2017). La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale. *Gestion et management public*, 6(3), 41-57.
- Chatillon A., (2011) *Réindustrialisons nos territoires*. Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, Sénat, 342 p. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-403-1-notice.html>
- Cléach, M.P. (2003, octobre). *Le logement locatif privé*. Rapport d'information n°22 (2003-2004) fait au nom de la commission des affaires économiques, Sénat, 112 p. <https://www.senat.fr/rap/r03-022/r03-022.html>
- CMA AUBE. (2008). *Les cahiers de l'observatoire : économie & spécialisation du foncier économique*, n°6, 6 p.
- CMN Partners. (2013). *Rapport final de mission – Réseau des Technoparcs Industriels Durables PACA*, 105 p.
- CMN Partner. (2015). *Etude relative au marché foncier économique de la future Métropole Aix-Marseille-Provence*, 56 p.
- Coissard S., Pecqueur B. (2007). *Les dynamiques territoriales : débats et enjeux des différentes approches disciplinaires*. XLIII^e Colloque de l'ASRDLF - Grenoble et Chambéry, 16 p.
- Coloos, B. (2014). La construction et les marchés des logements neufs en France. *Revue d'économie financière*, 115(3), 109-130. <https://doi.org/10.3917/ecofi.115.0109>
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies. (1987). *Our commun futur – Rapport Bruntland*. 349 p.
- Conseil National de l'Industrie. (2018, novembre). *Notre ambition pour l'industrie*. Dossier de presse
- Coulondre, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et sociétés*(1), 211-225.
- Courlet, C., Soulage, B., & Pecqueur, B. (1993). Industrie et dynamiques de territoires. *Revue d'économie industrielle*, 7-21. https://www.persee.fr/doc/rei_0154-3229_1993_num_64_1_1474
- Couture-Bousquet, C, Denoyer, S, Drouilles, J, Gadessaud, P, Moulines, M, & Tonat, M, sous la direction de Guelton, S. (2015). La mobilisation du foncier public pour le logement Comment dépasser les contradictions ? *La Revue Foncière* n°7, septembre-octobre 2015
- Cusin F. (2008). Économie résidentielle et dynamiques sociologiques de l'attractivité des territoires. *Pour*, n° 199, p.69 - 80

D.

- Damon, J., Marchal, H., & Stébé, J.-M. (2016). Les sociologues et le périurbain : découverte tardive, caractérisations mouvantes, controverses nourries [Sociologists and the peri-urban]. *Revue française de sociologie*, 57(4), 619-639. <https://doi.org/10.3917/rfs.574.0619>
- Datar. (2004). *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires*. La documentation Française, 128 p.
- DATAR. (2011). *Des systèmes spatiaux en perspective –Territoires 2040 N°3*. La documentation Française, 170 p.
- Daumas, J.-C. (2007). Districts industriels : du concept à l'histoire. Les termes du débat [Industrial Districts: From Concept to History]. *Revue économique*, 58(1), 131-152. <https://doi.org/10.3917/reco.581.0131>
- Davezies, L. (2009). L'économie locale « résidentielle ». *Géographie, économie, société*, Vol. 11(1), 47-53. http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=GES_111_0047
- Davezies, L., & Talandier, M. (2014). *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ?* La Documentation française, CGET, Diff. Direction de l'information légale et administrative. 136 p.
- David, A., Dubujet, F., Gouriéroux, C., Laferrere, A., Friggit, J., Moisant, T., Le Blanc, D., & Lollivier, S. (2002). Les indices de prix des logements anciens.
- Daviet, S., & Robert, S. (2012). Faut-il bannir l'industrie des territoires méditerranéens ? Analyser la place de l'industrie dans la durabilité des territoires. *MESINI* (dir.), (2012), p. 93-110 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00777434>
- Delaplace, M. (2011). La politique des pôles de compétitivité : la question de l'articulation entre compétitivité des entreprises et compétitivité des territoires [Competitiveness Cluster Policy: The Link between the Competitiveness of Firms and the Competitiveness of Territories]. *Géographie, économie, société*, 13(3), 255-271. <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2011-3-page-255.htm>
- Delpech, C., & Navarre, F. (2020). Quels moyens financiers pour le bloc communal ? [What financial resources are there for municipalities?]. *L'Économie politique*, 85(1), 8-22. <https://doi.org/10.3917/leco.085.0008>
- Demazière, C. (2000). *Entreprises, développement économique et espace urbain*. #0, *Anthropos, Economica*, 195 p.

- Depraz, S. (2017). Chapitre 2. Les politiques publiques en faveur des marges (*La France des marges, Géographie des espaces "autres".*) (pp. 39-71). Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.depra.2017.01.0039>
- Desse, R.-P. (2013). La fin de l'urbanisme commercial à la française. (Ed.) *Les Annales de la recherche urbaine*, n°108. Figures nouvelles, figures anciennes du commerce en ville. pp. 4-15. <https://doi.org/10.3406/aru.2013.3202>
- Didier, M. (2016, mai). Conséquences de la loi NOTRe en matière d'intervention économique des collectivités territoriales. *Département du Conseil Juridique, AMF*
- Dokko, J., Doyle, B. M., Kiley, M. T., Kim, J., Sherlund, S., Sim, J., & Van Den Heuvel, S. (2011). Monetary policy and the global housing bubble. *Economic Policy*, 26(66), 237-287.
- Doré, G. (2008). Attractivité retrouvée des zones rurales : atouts et risques de l'économie résidentielle. *POUR* 2008/04, n°199 pp.60-68 <https://doi.org/10.3917/pour.199.0060>
- DREAL PACA. (2007). *Diagnostic foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 37 p.
- Driant, J.-C. (2015). *Les politiques du logement en France* (2e édition ed.). #0, La Documentation française, 200 p.
- Dupuy, G. (1999). *La dépendance automobile symptômes, analyses, diagnostic, traitements*. #0, Anthropos #2, coll. Villes, 160 p.

E.

- Effosse, S. (2003). *L'invention du logement aidé en France : L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*. Institut de la gestion publique et du développement économique. Coll. Histoire économique et financière – XIXe-XXe. <https://books.openedition.org/igpde/1750?lang=fr>

F.

- Fack, G. (2011). Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? [Are Personal Housing Subsidies Efficient?]. *Regards croisés sur l'économie*, 9(1), 92-104. <https://doi.org/10.3917/rce.009.0092>
- Florida, R. L. (2005). *Cities and the creative class*. Psychology Press.
- France Stratégie. (2019, juillet). *Objectif « zéro artificialisation nette » : Quels leviers pour protéger les sols ?* 54 p.
- Froehlicher, T., & Barès, F. (2014). Pôles de compétitivité et clusters, vers des écosystèmes de croissance ? [Competitive Clusters: Towards Ecosystems for Growth?]. *Entreprendre & Innover*, 23(4), 45-58. <https://doi.org/10.3917/entin.023.0045>

G.

- Gallois, L. (2012). *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*. La documentation Française, 74 p.
- Garnier, J. (2011). *Un appareil productif en mutation : les 50 ans qui ont tout changé en Provence Alpes Côte d'Azur*, *Economica*, 356 p. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638802/>
- Gauthier, I., & Vaillancourt, F. (2002). Déconcentration, délégation et dévolution: nature, choix et mise en place. *World Bank Institute*.
- Geniaux, G., & Napoléone, C. (2005). Rente foncière et anticipations dans le périurbain. *Economie & prévision*, 77-95. https://www.persee.fr/doc/ecop_0249-4744_2005_num_168_2_7421
- Genre-Grandpierre, C. (dir). (2019). Description et Analyse du foncier économique dans et hors des zones d'activités en région SUD, *Les Fabriques de la Connaissance, Région SUD*, 45 p
- Gérard, Y & Schmitt, G. (2012). *Bouge de là, L'observation en mouvement*. Etudes foncières, n°156, mars avril 2012
- Gilbart, A. (2021). *Quelles pistes de réflexion face aux conflits d'usage entre activités productives et urbaines dans une dynamique de frugalité foncière ?* Communication au 57^e colloque de l'ASRDLF, Avignon, 3/09/21
- Gillio, N. (2017). *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*, Université Grenoble Alpes.
- Gimat, M., & Pollard, J. (2016). Un tournant discret: la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers. *Géographie, économie, société*, 18(2), 257-282.
- Gintrand, F (2018). *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*. Souccar, T(Eds.), coll. Ecologie, 224 p.
- Glaeser, E-L., & Gottlieb J-D. (2006). Urban resurgence and the consumer city. *Urban Studies*, 43(8): pp.1275 – 1299.
- Gosnell, H., & Abrams, J. (2011). Amenity migration: diverse conceptualizations of drivers, socioeconomic dimensions, and emerging challenges. *GeoJournal*, 76(4), 303-322.
- Grandclement, A. (2012). *Géographie des pôles de compétitivité : réseaux et territoires de l'innovation*, *Géographie*, Université d'Aix Marseille, 644 p
- Grandclement, A. (2020). La diversité des formes de développement résidentiel sur les littoraux français : essai de typologie. *L'Espace géographique*, 49(3), 233-249. <https://doi.org/10.3917/eg.493.0233>

- Grandclement, A., & Boulay, G. (2015). Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français [Residential Function and Local Fiscal Resources on the French Mediterranean Coastal Areas]. *L'Espace géographique*, 44(1), 57-72. <https://doi.org/10.3917/eg.441.0057>
- Grandclement, A., & Boulay, G. (2021). From the uneven de-diversification of local financial resources to planning policies: The residentialization hypothesis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(6), 1454-1472. <https://doi.org/10.1177/0308518X211013812>
- Grimmeau, J.-P., & Wayens, B. (2016). Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). *Courrier hebdomadaire du CRISP*(16), 5-114.
- Grondeau, A. (2006). Technopôle et gouvernance publique : le cas de Sophia-Antipolis. *Norois*, 200(3), 39-50. <https://doi.org/10.4000/norois.1798>
- Guelton, S. (2018). La financiarisation du foncier: une contrainte pour la construction de logements? *Espaces et sociétés*(3), 35-54.
- Guerin, M. (2007). Fonction résidentielle et conflits d'usages. *Pour*, n°195, p. 86 - 92
- Guigou, J. L. (1982). *La rente foncière: les théories et leur évolution depuis 1650*. *Economica*. https://books.google.fr/books?id=e2_uAAAAMAAJ

H.

- Halbert, L. (2013). Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial. *Annales de géographie* 2013/1 (n° 689), p. 108 – 121
- Halbert, L., Henneberry, J., & Mouzakis, F. (2014). Finance, Business Property and Urban Regional Development. *Regional Studies*, 48(3), 421-424.
- Herbelin, A., & Buclet, N. (2017). L'agglomération de Roussillon en moyenne vallée du Rhône : une proximité historique remise en cause entre ville et industrie [The Roussillon Agglomeration in the Mid-Rhône Valley: Challenging the Construction of an Urban and Industrial Proximity]. *Flux*, 109-110(3), 73-86. <https://doi.org/10.3917/flux1.109.0073>
- Herrmann, L., Boino, P., Da Cunha, A., Claude, V., Charmes, É., Jaillet, M.-C., & Ruegg, J. (2017). *Fabriquer la ville avec les lotissements une qualification possible de la production ordinaire des espaces urbains contemporains ?*. <http://www.theses.fr/2017LYSE2026/document>
- Hoyt, H. (1954) Homer Hoyt on development of economic base concept. *Land Economics* 30(2): 182 – 186.

I.

- IAU Ile de France. (2016, juin). *Comprendre la Consommation des espaces agricoles et naturels - Glossaire pédagogique*. 47 p.
- INRA., & IFSTTAR. (2017, décembre). *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : Déterminants, impacts et leviers d'action*. Synthèse du rapport d'expertise scientifique collective, Ifsttar-Inra (France), 127 p.
- INSEE. (2008). *Economie résidentielle ou productive : le choix des territoires*. INSEE Aquitaine n°175, Le quatre pages, 5 p.
- INSEE. (2015, juin). *Sphère présentielle et sphère productive, guide méthodologique*. 8 p.
- INSEE. (2014). *Métropole Aix-Marseille Provence - Offre foncière économique : 25 zones de concentration de l'emploi à enjeux*. INSEE Analyse Provence-Alpes-Côte d'Azur n°5
- INSEE. (2015). *Aire azuréenne - Offre foncière économique : 20 zones de concentration de l'emploi à enjeux*. INSEE Analyse Provence-Alpes-Côte d'Azur n°19
- INSEE. (2016). *Vaucluse - Offre foncière économique : 10 zones de concentration de l'emploi à enjeux*. INSEE Analyse Provence-Alpes-Côte d'Azur n°33
- INSEE. (2016). *Var - Offre foncière économique : 9 zones de concentration de l'emploi à enjeux*. INSEE Analyse Provence-Alpes-Côte d'Azur n°35

J.

- Jean, Y., Vanier, M., & Andrieu, D. (2009). *La France aménager les territoires* (2e édition ed.). #0, Armand Colin.
- Jennequin, H., & Mouhoud, E. M. (2014). Services et vulnérabilité des territoires traditionnellement industriels : la spécialisation tertiaire des zones d'emploi haut-normandes. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, septembre(2), 315-364. <https://doi.org/10.3917/reru.142.0315>
- Jolivet, S. (2016). Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection. *Revue juridique de l'environnement*, 41(4), 629-645. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-4-page-629.htm>
- Jourdheuil, A.-L. (2017). Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs. *Métropoles*(20). <https://doi.org/10.4000/metropoles.5409>

K.

Knoepfel, P., Da Cunha, A., & Leresche, J.-P. (2005). *Enjeux du développement urbain durable transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Presses polytechniques et universitaires romandes.

L.

Lambert, A. (2015). "Tous propriétaires!". *L'envers du décor pavillonnaire*. Média Diffusion.

Lamure, E. (2009, décembre). *Comptes rendus de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, Sénat

Le Bivic, C., & Melot, R. (2020). Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region. *Land Use Policy*, 99, 105040. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105040>

Le Corbusier. (1933). La Charte d'Athènes, 4ème Congrès international d'architecture moderne

Le Delezie, R. (2009). Le développement littoral en question. *POUR* n°199, février 2009

Le Goix, R., Ysebaert, R., Giraud, T., Lieury, M., Boula, G., Coulon, M., Rey-Coyrehourcq, S., Lemoy, R., Ramasco, J. J., & Mazzoli, M. (2021). Unequal housing affordability across European cities. The ESPON Housing Database, Insights on Affordability in Selected Cities in Europe. *Cybergeog: European Journal of Geography*. <https://doi.org/10.4000/cybergeog.36478>

Lejoux, P., & Charu, C. (2019). La zone d'activités économiques: objet urbain non identifié? *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*. *Territory in movement Journal of geography and planning*(43).

Lévy, J., & Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie*. #0, Belin.

M.

Madec, P. (2015). Quelle est l'efficacité des aides publiques au logement ? [How Effective is Public Aid for Housing?]. *L'Économie politique*, 65(1), 47-58. <https://doi.org/10.3917/leco.065.0047>

Magnan, M. (2016). Le domaine portuaire, entre protection et valorisation : l'ambiguïté de la notion d'utilité publique au prisme du droit domanial [Land Properties of French Ports between Protection and Financial Valuation: the Ambiguity of the Principle of Public Utility in Public Ownership]. *Flux*, 103-104(1), 72-86. <https://doi.org/10.3917/flux.103.0072>

Markusen, A. (2007). A consumption base theory of development: An application to the rural cultural economy. *Agricultural and Resource Economics Review*, 36(1203-2016-95359), 9-23.

Martin, R., & Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography* n° 6.4, p. 395 – 437

Melot, R., & Bransieq, M. (2016). Règles d'urbanisme et choix politique: les observations de l'État sur les projets locaux. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*(4), 767-798.

Merlin, P. (2002). *L'aménagement du territoire* (premier cycle éd.). Puf

Merlin, P., & Choay, F. (2015). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* ([4e édition entièrement refondue et mise à jour] ed.). #0, Presses universitaires de France.

Méry, J., & Matias-Mendes, M. (2018). Une analyse des installations localement indésirables en termes d'économie de la proximité. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*(5), 1349-1366.

Mesini, B. (dir.). (2012). *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, PUAM, Aix-en-Provence, 216 p.

MINFI. (2012). *Le nouvel impératif industriel*. Mission Innovation & Production en Europe, 39 p.

Ministère du logement et de l'habitat durable. (2015). *La modernisation du contenu des Plans Locaux d'Urbanisme*. Décret 2015-1783 du 28 décembre 2015

Mission interministérielle pour le projet métropolitain. (2015). *Economie Productive, des écosystèmes d'innovation à ancrer dans la métropole*, n°5 Interpellations Stratégiques, 67 p.

Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 82(2), 309-332.

N.

Nadou, F., & Demazière, C. (2018). L'aménagement à la rencontre des proximités territoriales. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*(5), 1235-1260.

Nappi-Choulet, I. (2009). *Les mutations de l'immobilier: de la finance au développement durable* (Vol. 204). Autrement Paris.

Nelson, P. B. (1997). Migration, sources of income, and community change in the nonmetropolitan Northwest. *The Professional Geographer*, 49(4), 418-430.

Notaires de France. (2020, avril). *Marché des terrains à bâtir : les prix ont presque triplé entre 2000 et 2018*. *Etudes statistiques immobilières*, 11 p.

P.

Pecqueur, B. (2000). *Le développement local pour une économie des territoires* (2e éd. rev. et augm. ed.). Syros.

- Pecqueur, B. (2005). Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives : le cas de l'agglomération grenobloise. *Géographie, économie, société*, Volume 7, p. 255 – 268
- Pecqueur, B. (2014). Esquisse d'une géographie économique territoriale. *L'Espace Géographique*, 2014/3, T.43, pp 198-214
- Pecqueur, B., & Talandier, M. (2011). Les espaces de développement résidentiel et touristique—état des lieux et problématiques. Des systèmes spatiaux en perspective. *Territoires*, 2040, 121-138.
- Pérès, S. (2007). *La vigne et la ville: forme urbaine et usage des sols*, Université Montesquieu-Bordeaux IV].
- Péres, S. (2009). La résistance des espaces viticoles à l'extension urbaine Le cas du vignoble de Bordeaux. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, janvier(1), 155-177. <https://doi.org/10.3917/reru.091.0155>
- Péron, R. (1998). L'urbanisme commercial à la française : Quel agrément ? *Les Annales de la recherche urbaine*, N°78
- Pinson, D. (2015). Charte d'Athènes, [en ligne] politique du logement analyses et débats. <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/c/charte-dathenes/>
- Pollard, J. (2010). Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement. *Sociologie du travail*, 52(3), 323-339.
- Pollard, J. (2018). *L'État, le promoteur et le maire: la fabrication des politiques du logement*. Presses de Sciences Po.
- Poncet, J-F. (2003). *L'exception territoriale : un atout pour la France*. Rapport d'information n°241, Sénat 228p
- Poupard, G. (2013). Territoires : du foncier pour les emplois. *Population & Avenir*, n°713, p. 17 - 19
- Pourtois, J-P., Huberman, A. & Miles, M. (1993). Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes. *Revue française de pédagogie*, volume 105, pp. 132-134
- PROCOS. (2019, janvier). *Immobilier de commerce en France : bilan et perspectives du marché*, dossier de presse
- Proulx, M.-U., & Tremblay, D. (2006). Marketing territorial et positionnement mondial. *Géographie, économie, société*, 8(2), 239-256.
- PUCA. (2010). *Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires*. Synthèse des 3 séances de l'atelier, 51 p.
- PUCA. (2015). *Mixité fonctionnelle versus zoning : nouveaux enjeux ?* Premier plan, n° 32, janvier-juin 2015

R.

- Renard, V. (2015). La question foncière : un mal français [The Land Issue: A French Sickness]. *L'Économie politique*, 65(1), 41-46. <https://doi.org/10.3917/leco.065.0041>
- Retour, D. (2008). Pôles de compétitivité, propos d'étape. *Revue française de gestion*, 190(10), 93-99. <https://doi.org/10.3166/rfg.190.93-99>
- Rochefort, M. (2002). Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui, *Strates* [en ligne], hors-série
- Rozenblat, C., & Pumain, D. (2007). Firm linkages, innovation and the evolution of urban systems. *Cities in Globalization: Practices, policies and theories*, Taylor et al. Eds., Routledge, Londres, p.130 - 156
- Ruault, J.-F., & Proulhac, L. (2014). Déplacements de consommation et transferts de richesses en Île-de-France. *Géographie, économie, société*, 16(1), 91-122. <https://doi.org/10.3166/ges.16.91-122>

S.

- Sardot, C., & Teitgen, A (2018). Demain la ville. Dans Demain le territoire. (p. 469-696). 114^e Congrès des notaires.
- Segessemann, A., & Crevoisier, O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse : une approche par les emplois. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre(4), 705-735. <https://doi.org/10.3917/reru.134.0705>
- Segessemann, A., & Crevoisier, O. (2016). Beyond economic base theory: The role of the residential economy in attracting income to Swiss regions. *Regional Studies*, 50(8), 1388-1403.
- SRADDT PACA 2030. (2013). *Regards distanciés du Conseil scientifique sur les enjeux territoriaux du débat Economie résidentielle / Economie Productive en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 9 p
- Steinmetz, H. (2013). *Produire des petits propriétaires? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010*, Lyon 2]. <http://www.theses.fr/2013LYO20099>
- Stephan, J.-M. (2010). Espaces remarquables, espaces ordinaires : de la sanctuarisation des sites à la fonctionnalité des territoires. *Pour*, 205-206(2), 48-61. <https://doi.org/10.3917/pour.205.0048>
- Stive, D. (2014). Comment assurer l'avenir de l'industrie française ? *L'Humanité*, vendredi 21 Novembre 2014
- Subra, P. (2018). *Géopolitique de l'aménagement du territoire* (Nouvelle édition ed.). #0, Armand Colin.

T.

- Talandier, M. (2008). Une autre géographie du développement rural : une approche par les revenus. *Géocarrefour*, 83(4), 259-267. <http://geocarrefour.revues.org.gate3.inist.fr/7021>
- Talandier, M., & Pecqueur, B. (2018). *Renouveler la géographie économique* (A. S. Bailly, Ed.). #0, *Economica, Anthropos*.
- Tanguy, P., Davezies, L. (2005). *Économie productive, économie résidentielle dans la base économique des Pays du Finistère*. J.-C. Lollier et al, Les nouveaux facteurs d'attractivité dans le jeu de la mondialisation, PUR, pp 191-233
- Texier, L. (1997). Une clarification de l'offre d'implantation en marketing territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1999/5 (pp 1021-1036)
- Tira, M., Van Der, K.E., & Zanon B. (2011). *Land management for urban dynamics: innovative methods and practices in a changing Europe*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 575 p.
- Trouillard, E. (2014). *Housing production by private property developers in the Paris region (1984-2012) : real-estate markets and locational strategies. La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012): marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Université Paris 7 - Denis Diderot]. Shs <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01101951>
- Tutin, C. (2017). *Le financement du logement social en France : un modèle sans équivalent en Europe. Séminaire franco-coréen : Le logement social en France, une expérience centenaire et ses leçons*, Séoul, South Korea. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01683908>

U.

- UIMM. (2015). *Baromètre d'image de l'industrie – Les principaux enseignements*, 4 p.

V.

- Vandermeer, M-C. (2016). La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie? , Université de Liège, Liège, Belgique <https://orbi.uliege.be/handle/2268/187449>
- Vanier, M., Meunier, I., & Davezies, L. (2011, novembre). *Etude prospective sur l'avenir de l'économie résidentielle en région Provence Alpes Côte d'Azur*.
- Vergriete, P. (2013). *La ville fiscalisée: politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Université Paris-Est].
- Vulbeau, J. (2016). En finir avec les bidonvilles [Doing away with Slums...]. *Histoire urbaine*, 47(3), 185-188. <https://doi.org/10.3917/rhu.047.0185>

W.

- Wiel, M. (1999). *La transition urbaine ou le passage de la ville-pédestre à la ville-motorisée*. #0, P. Mardaga #4.

Z.

- Zimmermann, J.B. (2008). Le Territoire dans l'analyse économique. *Revue française de gestion*, n°184, p. 105 - 118
- Zittoun, P. (2001). *La politique du logement, 1981-1995: transformations d'une politique publique controversée*. Editions L'Harmattan.

Annexes

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037612857>

CAA de MARSEILLE, 9e chambre - formation à 3, 13/11/2018, 17MA00445, Inédit au recueil Lebon

CAA de MARSEILLE - 9e chambre - formation à 3

- N° 17MA00445
- Inédit au recueil Lebon

Lecture du mardi 13 novembre 2018

Président

Mme BUCCAFURRI

Rapporteur

Mme Marie-Claude CARASSIC

Rapporteur public

M. ROUX

Avocat(s)

MCL AVOCATS

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme D...B...a demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler l'arrêté du 20 février 2015 par lequel le maire de la commune de Saint-Martin-de-Crau a opposé un sursis à statuer sur sa demande de permis de construire pour la construction d'une maison individuelle et de constater la délivrance d'un permis de construire tacite.

Par un jugement n° 1502947 du 1er décembre 2016, le tribunal administratif de Marseille a annulé l'arrêté du 20 février 2015 du maire de la commune de Saint-Martin-de-Crau et a rejeté le surplus des conclusions des parties

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 31 janvier 2017, la commune de Saint-Martin-de-Crau, représentée par le cabinet d'avocats MCL avocats, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 1er décembre 2016 du tribunal administratif de Marseille ;
- 2°) de prononcer un non lieu à statuer sur la demande de Mme B...;
- 3°) de mettre à la charge de Mme B...la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier en ce qu'il a omis de prononcer un non-lieu à statuer sur la demande de Mme B...;

- la Cour prononcera ce non lieu à statuer par la voie de l'évocation ;

- l'arrêt de la cour du 12 mai 2016, qui a annulé partiellement le jugement du tribunal administratif de Marseille du 11 juillet 2014, qui avait annulé la délibération du 5 juillet 2011 du conseil municipal de la commune approuvant le plan local d'urbanisme, a rétroactivement remis en vigueur ce plan ainsi applicable à la date de la décision en litige ;
- en application de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, la décision de sursis à statuer en litige a cessé de produire ses effets ;

- la demande de Mme B...est ainsi devenue sans objet ;

- en outre, elle établit la transmission en préfecture de l'arrêté du 1er avril 2014 donnant délégation de signature au signataire de la décision en litige.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2018, MmeB..., représentée par la SCP d'avocats Allam-Filliol-Abbou, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de Saint-Martin-de-Crau la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Carassic,
- les conclusions de M. Roux, rapporteur public,
- et les observations de MeA..., représentant MmeB....

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 5 juillet 2011, le conseil municipal de Saint-Martin-de-Crau a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par un jugement n° 1105736 du 11 juillet 2014, le tribunal administratif de Marseille a annulé en totalité cette délibération, au motif que les modalités de concertation n'avaient pas été respectées en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Par arrêt devenu définitif n° 14MA04062 du 12 mai 2016, la Cour saisie en appel par la commune contre ce jugement, a estimé que la délibération du 5 juillet 2011 n'était illégale qu'en tant qu'elle classe en zone 1AU les parcelles regroupées sous l'appellation "pôle logistique n° 15" et a annulé dans cette seule mesure le jugement du 11 juillet 2014, en rejetant le surplus des conclusions des parties. Mme B...a déposé, le 23 janvier 2015, une demande de permis de construire afin d'édifier une maison individuelle, d'une surface de

plancher d'environ 90 m², sur un terrain sis au lieu dit l'Ormeau à Saint- Martin-de-Crau. Par l'arrêté en litige du 20 février 2015, le maire a opposé un sursis à statuer à sa demande au motif que le projet, situé en zone agricole et au sein d'un cône de vue depuis la route départementale 27, était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme. Saisi par Mme B..., le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté du 20 février 2015 du maire de la commune de Saint-Martin-de-Crau. La commune relève appel de ce jugement.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué en tant qu'il n'a pas prononcé un non lieu à statuer sur la demande Mme B...:

2. Pour soutenir que les premiers juges auraient dû prononcer d'office un non lieu à statuer sur la demande de Mme B..., la commune requérante soutient que l'arrêt de la cour du 12 mai 2016, annulant le jugement du 11 juillet 2014 annulant le plan local d'urbanisme, a rétabli rétroactivement le plan local d'urbanisme approuvé le 5 juillet 2011, que ce plan était donc en vigueur à la date à laquelle le maire a opposé le sursis à statuer en litige et que cette remise en vigueur du plan avait privé d'effets la décision en litige. Toutefois, dès lors que le sursis à statuer en litige a produit des effets et qu'il n'a pas été retiré par le maire, la demande de Mme B... n'était pas devenue sans objet. Par suite, la commune de Saint-Martin-de-Crau n'est fondée à soutenir ni que c'est à tort que le tribunal administratif n'a pas constaté d'office le non-lieu à statuer sur les conclusions de Mme B... à fin d'annulation, ni à demander à la cour de prononcer un non-lieu à statuer. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité, pour ce motif, du jugement attaqué doit être écarté.

Sur le bien fondé du jugement attaqué :

3. Pour annuler la décision en litige, les premiers juges se sont fondés sur deux motifs tirés d'une part, de ce qu'elle a été signée par une autorité incompétente dès lors que la commune n'établissait ni la transmission de l'arrêté de délégation de signature du maire à ce signataire, ni la publication régulière de cet arrêté, d'autre part, de ce que le maire avait méconnu le champ d'application de la loi.

4. En premier lieu, il ressort de l'accusé de réception de la préfecture, transmis pour la première fois en appel par la commune, que l'arrêté du 1er avril 2014 portant délégation de signature du maire de la commune de Saint-Martin-de-Crau à son premier adjoint M.C..., signataire de la décision en litige, a été transmis le 3 avril 2014 au contrôle de légalité de la préfecture des Bouches-du-Rhône. Toutefois la commune n'établit pas plus en appel qu'en première instance que cet arrêté de délégation de signature, qui ne comporte ni de mention relative à la date de sa publication ni la certification par le maire de son caractère exécutoire, a été régulièrement publié. Par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la décision en litige a été signée par une autorité incompétente.

5. En second lieu, aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable : "A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.". Eu égard à son objet, une décision de sursis à statuer prise sur le fondement de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, qui vise à ne pas autoriser des projets incompatibles avec de nouvelles règles en passe d'être adoptées, cesse de produire ses effets,

quelle que soit la durée du sursis qu'elle indique, à la date où le plan local d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision l'avait justifiée est adopté.

6. Le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Crau approuvé le 5 juillet 2011 a été remis rétroactivement en vigueur dès le 5 juillet 2011 par l'arrêt de la cour du 12 mai 2016 mentionné au point 2. Ainsi, les premiers juges ont pu à bon droit estimer qu'à la date de la décision en litige le 23 janvier 2015, le maire ne pouvait pas opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire de Mme B...du fait de l'entrée en vigueur de ce plan local d'urbanisme. Par suite, ce second motif est donc aussi de nature à entraîner l'annulation de la décision en litige, comme l'ont décidé à bon droit les premiers juges

7. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Martin-de-Crau n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille n'a pas prononcé de non lieu à statuer sur la demande de Mme B...et qu'il a annulé l'arrêté du 20 février 2015 du maire de la commune.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de MmeB..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Martin-de-Crau une somme de 2 000 euros à verser à Mme B... au titre des frais qu'elle a exposés dans la présente instance et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1 : La requête de la commune de Saint-Martin-de-Crau est rejetée.

Article 2 : La commune de Saint-Martin-de-Crau versera la somme de 2 000 euros à Mme B... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Saint-Martin-de-Crau et à Mme D... B....

Délibéré après l'audience du 23 octobre 2018, où siégeaient :

- Mme Buccafurri, présidente de chambre,
- Mme Carassic, première conseillère,
- MmeE..., première conseillère.

Lu en audience publique, le 13 novembre 2018.

N° 17MA00445

nicematin.com

Primagaz : les habitants sous pression poursuivent le combat

stéphanie wiélé

« Non à Primagaz ! », martèle la foule réunit pour une journée d'action à la ferme de l'Ablé de Malaussène.

Hier, ils étaient une centaine - prêts à s'époumoner jusqu'à l'asphyxie - pour s'opposer au projet d'installation de relais vrac de gaz propane au lieu-dit l'Ablé. Situé sur la zone de la Grave à Carros, le site actuel de Primagaz pourrait déménager sur un terrain privé malaussénois.

Le 6 juillet dernier, la réunion publique houleuse avec les représentants de l'entreprise et les services de l'État avait permis aux élus, associations et riverains d'exprimer leur refus au projet (*lire Nice-Matin du 7 juillet*). Depuis cette rencontre, l'opposition a gonflé plein gaz ! Une motion contre le projet de transfert a recueilli l'unanimité des maires des trente-quatre villages membres de la communauté de communes des Alpes d'Azur.

1 800 signatures

La pétition lancée par le collectif « Non à Primagaz » a rassemblé plus de 1 800 signatures. « *Cette implantation offrira zéro emploi à la vallée, dénaturera le village, créera des nuisances et de la pollution avec un flot de camions importants* », rappelle le maire, Joseph Saturno.

Pour les habitants, le projet présage de la mort de « l'or vert ». «

Cela fait quinze ans que je suis maraîcher. On vit ici pour être à la campagne...», rappelle avec agacement José Ricciardi. Primagaz devrait s'installer à quelques mètres de son exploitation... « *Je suis bientôt à la retraite et je souhaiterais céder mon commerce. Mais qui en voudra ? Qui souhaite acheter des fruits et légumes qui poussent juste à côté d'un relais de gaz ? Qui souhaiterait entendre les rotations de camions à proximité ?* », soupire le riverain. Et Laurent Emelina d'ajouter : « *Il y a la source l'Adous qui passe juste à côté du projet et qui alimente le village. Ça semble clair, le transfert n'est pas en adéquation avec l'environnement sauvage et boisé* », s'emporte l'habitant.

Présent au rassemblement, Jean-Raymond Vinciguerra, conseiller départemental, écologiste, rappelle que d'autres solutions seraient possibles comme le transfert du dépôt collectif de 200 tonnes de

Carros sur les casiers du bec de l'Estéron à Gilette (*lire Nice-Matin du 13 août*). Ces alternatives seront-elles prises en compte ?

Primagaz doit s'installer à Malaussène en septembre. C'est-à-dire demain. « *La préfecture a la compétence de différer le projet devant la levée de boucliers générale des communes et j'espère qu'elle le fera...* », livre avec espoir Jean-Raymond Vinciguerra.

Aucun représentant de l'entreprise Primagaz, contactée par téléphone, n'a pu donner suite à notre demande d'entretien.

Les habitants semblent vouloir maintenir la pression jusqu'au bout.

À la rentrée, il y aura de l'eau dans le gaz...

varmatin.com

Projet industriel à l'ancienne distillerie : le préfet a dit non

Guillaume Jamet

L'affaire durait depuis quelques mois. Elle avait connu ses premiers soubresauts, le jeudi 22 novembre dernier, avec la publication d'un avis d'enquête publique sur l'« exploitation d'une station de traitement des effluents vinicoles situé 1 660, route de Barjols sur la commune de Saint-Maximin » (1).

Comme la plupart de ces textes d'information administratifs, il est passé relativement inaperçu, jusqu'à ce qu'il soit demandé aux conseils municipaux de Saint-Maximin et de Seillons de donner leur avis sur le projet.

Estimant manquer d'éléments de réflexion - et sentant une *très* forte désapprobation au sein des riverains -, les élus maximinois avaient repoussé leur délibération (*notre édition du 22 décembre*), avant, comme leurs collègues seillonnais, de s'exprimer « contre » (*notre édition du 18 janvier*).

Un vote qui n'avait qu'une valeur consultative, la décision d'autoriser ou non une activité industrielle revenant finalement aux services de l'État, via le préfet, après avis des organismes officiels (DDTM, Dreal, etc.) et enquête publique.

L'enquête publique « favorable »

C'était sans compter l'importante mobilisation des riverains de la distillerie. Rapidement réunis au sein d'un groupe Facebook, « *Collectif Contre les Nuisances de Distillerie Saint-Maximin-la-Sainte-Baume* », ils n'ont eu de cesse d'organiser la résistance.

Las, malgré un très grand nombre de contributions à l'enquête publique, l'affichage, le tractage, le ralliement des élus locaux (Villes de Seillons, Saint-Maximin, députée, président de l'agglomération, etc.), le commissaire enquêteur donnait un avis « favorable », ouvrant la voie à une décision positive de la préfecture, ainsi que c'est le cas dans l'immense majorité des dossiers similaires.

Là encore, c'était sans compter la détermination des habitants. Se disant prêts à épuiser l'ensemble des voies de recours, affichant une unité réelle lors de manifestations (*notre édition du 20 avril*), ils ont espéré jusqu'au bout influencer sur la décision du préfet.

Bien leur en a pris.

Ce mardi 18 juin, date limite pour publier une décision, le préfet Jean-Luc Videlaïne a annoncé publiquement son refus de délivrer l'autorisation d'exploitation. La décision est notamment motivée par la non-prise en compte dans la zone d'étude, des logements et de l'école construits au voisinage immédiat, ainsi que par la considération trop « théorique » de la présence d'espèces naturelles.